

中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年9月20日出版
第18期 总第462期

全国人大常委会机关刊物



栗战书： 以新担当新作为 书写新时代立法工作新篇章



ISSN 1671-542X



邮发代号：2-11
国内刊号：CN11-3424/D
国际刊号：ISSN1671-542X



① 9月9日，栗战书委员长在平壤会见朝鲜劳动党委员长、国务委员会委员长金正恩。摄影／新华社记者 李涛

② 9月14日，栗战书委员长在北京人民大会堂会见委内瑞拉总统马杜罗。摄影／新华社记者 李涛

③ 9月14日，栗战书委员长在北京人民大会堂会见乌拉圭副总统、国会主席兼参议长托波兰斯基。摄影／新华社记者 李涛

④ 9月18日，栗战书委员长在北京人民大会堂与乌兹别克斯坦最高会议立法院主席伊斯梅洛夫举行会谈。摄影／新华社记者 申宏

中国立法再度吹响集结号

前不久,全国人大常委会立法工作会议和第四十四次全国地方立法工作座谈会先后召开,这两个会议的召开具有十分重要的意义。踏着新时代的节律,中国立法再度吹响集结号,开始了新一轮的整装待发。

栗战书委员长在全国人大常委会立法工作会议上所作的讲话中,全面分析了新时代我国立法工作面临的新形势新任务,深刻阐述了新时代立法工作的总体要求,并就如何加强和改进新时代立法工作、全面落实十三届全国人大常委会立法规划作出了具体部署。栗战书委员长在讲话中特别强调要用新思想引领新时代立法工作。

中国特色社会主义进入新时代,一个显著特征就是我们有了引领党和国家事业发展的新思想,这就是习近平新时代中国特色社会主义思想。党章和宪法将这一新思想确立为必须长期坚持的党和国家的指导思想。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义的全局出发,围绕全面依法治国提出一系列新理念新思想新战略。其中还对立法工作提出了一些新要求,主要有:要坚持立法先行,坚持立改废释并举,加快完善法律、行政法规、地方性法规体系;坚持问题导向,提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性,发挥立法引领和推动作用;要加强重点领域立法,及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待;要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全立法起草、论证、协调、审议机制;要完善立法规划,突出立法重点;要抓住提高立法质量这个关键,推进科学立法、民主立法、依法立法,扩大公众有序参与;要尊重和体现规律的要求,努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护,以良法促进发展、保障善治。

如何把习近平总书记关于全面依法治国的一系列新理念新思想新战略特别是关于立法工作的新要求贯穿到立法工作中,是新时代立法工作的重中之重。栗战书委员长指出,习近平总书记关于全面依法治国的一系列新理念新思想新战略,包括关于立法工作的一系列重要论述和指示,立意高远、思想深刻、内涵丰富,具

有鲜明的时代特征和实践特色,为新时代全面依法治国提供了科学理论指导、开辟了广阔发展空间,也为加强改进新时代立法工作指明了前进方向、确立了基本遵循。正因为如此,新时代立法工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略为引领,将其贯彻于立法活动、立法工作的全过程和各方面。这是我们做好新时代立法工作的最根本保证。

从已经出台的十三届全国人大常委会立法规划看,时间紧、节奏快、任务重、难度大、要求高,将是新一轮立法工作的显著特点。为此,栗战书委员长就如何加强和改进新时代立法工作提出了具体要求。他指出,党中央批准的常委会党组关于立法规划的请示,就加强和改进新时代立法工作提出了7条基本遵循,即坚持党中央对立法工作的集中统一领导,确保立法工作正确政治方向;坚持立法与改革决策相衔接,主动适应经济社会发展的需要;坚持以人民为中心的发展思想,使法治成果更多惠及全体人民;坚持价值引领,将社会主义核心价值观融入立法工作;坚持科学立法、民主立法、依法立法,着力提高立法质量;坚持立改废释并举,增强法律体系的完备性、系统性、协调性;坚持以宪法为依据,维护宪法尊严和权威。这7条基本遵循,是总结党的十八大以来全面依法治国、加强立法工作新实践得出的主要经验,有丰富的思想内涵,有坚实的实践基础,也是新时代加强改进立法工作的重要指导原则,必须在实践中长期坚持并继续丰富和完善。

新时代要有新气象,更要有新作为。只要我们以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实栗战书委员长提出的具体要求,就一定能书写新时代立法工作新篇章。

汪阳



主办单位 全国人大常委会办公厅
编辑出版 中国人大杂志社

中国人大

2018年第18期
9月20日出版
总第462期

总 编 汪铁民
副 总 编 金果林 马增科
本期执行主编 徐 燕
责任编辑 朱燕红 王晓琳
美术编辑 陈玉叶

总 编 室 010-63098140
编 辑 部 010-83084071
010-63097425
010-83084429
010-83084312 (传真)
事业发展部 010-83084070 (广告)
010-83083036 (发行)
010-63093787 (发行、传真)
邮箱: zgrdfx@npc.gov.cn (发行)

记者通联部 010-63097970
010-83084419 (传真)

办 公 室 010-63098354
010-63098540 (传真)

地 址 北京市西交民巷23号
邮 编 100805

国际刊号 ISSN1671-542X

国内刊号 CN11-3442/D

邮发代号 2-18

印 刷 北京中科印刷有限公司

定 价 6.00元

广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

特 稿

- 08 以新担当新作为书写新时代立法工作新篇章
——在全国人大常委会立法工作会议上的讲话 / 栗战书
- 15 如何搞好新时代地方立法工作? / 李小健
- 19 十三届全国人大常委会立法规划(共116件)

访 谈

- 21 全国人大常委会法工委副主任许安标
就十三届全国人大常委会立法规划答记者问

总编絮语

- 01 中国立法再度吹响集结号 / 汪铁民

报 道

- 专题报道 24 物权编草案:进一步完善产权保护制度 / 王博勋
- 26 合同编草案:让交易更公平更安全 / 王博勋
- 28 人格权编草案:让你我活得更尊严 / 王晓琳
- 30 婚姻家庭编草案:力促婚姻家庭关系和谐稳定 / 彭东昱
- 32 继承编草案:如何妥善处理“身后事”? / 王晓琳
- 34 侵权责任编草案:对侵权责任法作出重要补充和完善 / 彭东昱
- 立法经纬 36 专门法填补土壤污染防治领域空白 / 于 浩
- 36 短评:用法治保卫“净土” / 于 浩
- 37 新个税法发出的“红包”有多大? / 于 浩
- 热点关注 40 车辆购置税法草案初审:落实“税收法定”再迈一步 / 张宝山

地 方

地方巡礼 / 走进陕西

- 42 新时代人大创新的“安康品牌” / 李小健 赵祯祺 王 岭
- 43 开创人大绩效标准先河的“镇坪经验”
- 44 乡镇人大规范化建设的“旬阳样板”
- 45 有效发挥代表主体作用的“石泉做法”
- 46 加强人大司法监督的“宁陕探索”
- 47 激发基层活力 助力绿色崛起
——专访陕西省人大常委会副主任、安康市委书记郭青



9月7日,全国人大常委会立法工作会议在北京人民大会堂举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话。摄影/新华社记者 张领

| 言 论 |

专 论 49 运用现代信息技术 为司法工作提供支撑 / 周光权
主任笔谈 51 履行“两个机关”定位 谋划推进地方人大工作 / 葛 平

| 泛 读 |

看 世 界 53 古巴全民讨论新宪法草案 / 徐世澄

| 资 讯 |

04 要闻

封面图片说明:9月7日,全国人大常委会立法工作会议在北京人民大会堂举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话。摄影/中国人大网 李杰



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站 : zygjig.12388.gov.cn



9月15日,第二十四次全国地方立法工作座谈会在浙江杭州召开。栗战书委员长出席会议并讲话。摄影/新华社记者 申宏

全国人大常委会召开立法工作会议 栗战书出席并讲话

中国人大网9月7日讯 全国人大常委会立法工作会议9月7日上午在北京人民大会堂举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话。他强调,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略,准确把握做好新时代立法工作的基本要求,全面落实十三届全国人大常委会立法规划,齐心协力、担当作为,书写新时代立法工作新篇章。

会议传达了立法规划有关情况。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨主持会议。全国人大常委会副委员长曹建明、张春贤、沈跃跃、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰出席。

全国人大财经委、司法部、生态环境部、中央军委法制局、全国人大常委会法工委负责人作了发言。中央和国家机关、人民团体、有关行业组织以及各省(区、市)人大常委会负责人等参加会议。(栗战书委员长讲话全文见本刊8页至14页)

栗战书出席第二十四次全国地方立法工作座谈会 栗战书在第二十四次全国地方立法工作座谈会上强调 推动地方立法工作与时代同步、与改革同频率、与实践同发展

新华社杭州9月15日电 (记者 杨维汉 陈菲)第二十四次全国地方立法工作座谈会9月15日在浙江杭州召开。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话强调,要以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导,总结改革开放40年来我国立法工

作特别是地方立法工作的成就和经验,推动地方立法工作与时代同步、与改革同频率、与实践同发展,为完善中国特色社会主义法律体系、推动地方经济社会发展作出新贡献。

栗战书指出,坚持党对立法工作的领导特别是党中央的集中统一领导,是立法工作的重大政治原则,也是做好立法工作的根本保证。改革开放40年来,有立法权的地方人大及其常委会在党中央和地方党委领导下,围绕党和国家中心工作,以宪法和法律为依据,紧密结合地方实际,积极探索和推进地方立法工作,制定一大批地方性法规,促进了地方治理方式转变和治理能力提升,为各地经济社会发展提供了重要的法制保障。地方立法体制不断完善,立法经验不断丰富,立法水平不断提高,也为坚持和完善人民代表大会制度、加强地方政权建设和地方人大工作夯实了基础。

栗战书指出,地方立法是具有中国特色、特征鲜明的制度规范,在改革开放和现代化建设中发挥着重要的、独特的作用。中国特色社会主义进入新时代,地方立法工作必须顺应新时代新要求、呼应人民群众新关切、紧跟党中央新部署。要自觉把地方立法工作放在党和国家事业发展大局中来谋划、来推动,充分发挥地方性法规实施性、补充性、探索性功能,继续探索创新、开拓进取,推动新时代地方立法工作与时俱进、完善发展。

栗战书强调,做好新时代地方立法工作,要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是习近平总书记关于全面依法治国、加强立法工作的重要论述精神,坚持党对立法工作的领导,坚持立法为民,坚持法制统一,坚持立法与改革发展相适应,突出地方特色,不断提高立法质量。要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,形成工作合力,凝

聚各方智慧。要加强生态环境、社会主义核心价值观、社会民生等重点领域地方立法,努力从法治上增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。要做好规范性文件备案审查工作和专项清理工作,维护国家法制的统一和权威。要以党的政治建设为统领加强地方立法队伍建设,全面提高做好新时代地方立法工作的本领。

全国人大常委会秘书长、副秘书长,全国人大宪法和法律委员会、全国人大常委会法工委、各省区市人大常委会有关负责同志等参加会议。

栗战书在浙江就加强地方人大工作调研

新华社杭州9月17日电 (记者 陈菲)中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书9月15日至16日在浙江调研时强调,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,围绕中心服务大局,切实加强地方人大工作,为改革开放和社会主义现代化建设作出应有贡献。

栗战书到衢州柯城区府山街道人大代表联络站进行了调研,主持召开基层人大代表座谈会,到省人大常委会看望机关干部并召开工作座谈会。他指出,习近平总书记在浙江工作期间,就人大工作进行了深入思考和实践,强调做好人大工作要把握好坚持党的领导与发挥人大作用的关系、加快发展与法制保障的关系、依法办事与开拓创新的关系、监督与支持的关系、人大与人民群众的关系;对地方立法工作提出,要坚持党对立法工作的领导,坚持立法为民,发挥人大在立法中的主导作用,坚持法制统一,坚持立法与改革发展相适应,不断提高立法质量。这些重要论述和要求不仅对当时而且对现在都有重要指导意义,全国人大和地方各级人大都要认真学习领会,在实践中认真贯彻落实。

调研期间,栗战书参观了杭州“五四宪法”历史资料陈列馆,要求各级人大按照习近平总书记关于弘扬宪法精神、全面实施宪法的要求,深入开展宪法宣传教育活动,切实担负起加强宪法实施和监督的职责。栗战书还考察了衢州市行政服务中心、杭州市“梦想小镇”等特色小镇。

栗战书会见金正恩 转交习近平总书记亲署函

新华社平壤9月9日电 (记者 李忠发 江亚平)9月9日,中共中央总书记、国家主席习近平特别代表,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书在平壤会见了朝鲜劳动党委员长、国务委员会委员长金正恩。

栗战书首先转达习近平对金正恩的亲切问候并转交亲署函。习近平在亲署函中指出,朝鲜建国70年以来,在金日成同志、金正日同志和委员长同志坚强领导下,朝鲜党和人民奋力推进社会主义建设事业,取得了不平凡的成就。当前,委员长同志正带领朝鲜党和人民,全面贯彻落实新战略路线,致力于

发展经济、改善民生,在社会主义建设各个领域不断取得新的成就。

习近平强调,维护好、巩固好、发展好中朝关系始终是中国党和政府坚定不移的方针。今年以来,委员长同志同我先后三次会晤,达成重要共识,掀开了中朝关系发展新篇章。我愿同委员长同志一道,加强对中朝关系规划指引,落实好双方重要共识,推动中朝关系实现更大发展。

栗战书表示,朝鲜建国70周年是朝鲜党、国家和人民的一件大喜事,习近平总书记高度重视,派我作为特别代表率中国党政代表团访问朝鲜并出席庆祝活动,代表中国党、政府和人民向朝鲜党、政府和人民表示热烈祝贺和诚挚祝福。我一踏上美丽友好的朝鲜国土,就得到了朝鲜人民的热情欢迎,亲身感受到了朝鲜人民对中国人民的深情厚谊。

栗战书强调,今年对于中朝关系是具有特殊重要历史意义的一年。习近平总书记和金正恩委员长三次会晤,共叙中朝传统友谊,共商发展中朝关系大计,推动和引领中朝关系迈入新的历史阶段。无论国际和地区形势如何变化,中国党和政府致力于巩固发展中朝关系的坚定立场不会变,中国人民对朝鲜人民的友好情谊不会变,中国对社会主义朝鲜的支持不会变。我此访旨在落实习近平总书记同委员长同志达成的重要共识,加强双方高层战略沟通,开展各领域友好交流合作,就新形势下进一步巩固和发展中朝传统友谊深入交换看法,共创中朝关系更加美好的未来。

双方就地区和半岛形势交换意见。栗战书说,实现半岛持久和平和无核化,是大势所趋、人心所向。中方始终坚持半岛无核化目标、维护半岛和平稳定、通过对话协商解决问题。我们高度评价朝方为推动半岛形势朝着和平稳定方向发展所做的积极努力,希望朝美双方落实首脑会晤共识,相向而行,维护和平对话的大势。中方愿继续同有关各方一道,为政治解决半岛问题发挥建设性作用。

金正恩对习近平致亲署函表示感谢,并请栗战书转达对习近平的亲切问候和良好祝愿。金正恩说,您作为习近平总书记同志的特别代表率中国党政代表团来访,体现了总书记同志和中国党、政府、人民的友好情谊,给我们的建国70周年庆祝活动增光添彩,令朝鲜党、政府和人民深受感动和鼓舞。

金正恩表示,两党两国老一辈领导人缔造和培育的朝中传统友谊是我们最可宝贵的财富。今年,我同总书记同志三次会晤,亲身感受到了朝中传统友谊的宝贵和温暖。无论国际风云如何变幻,我和朝鲜党、政府都将坚定不移地传承并尽全力发展朝中友谊。当前,朝鲜正在实施新战略路线,集中精力发展经济,希望学习中方丰富经验,进一步拓展各领域交流合作,共同推动两国的社会主义事业发展。朝方坚持朝美首脑新加坡会晤共识,并为此采取了措施,希望美方采取相应行动,共同推动半岛问题政治解决进程。



栗战书访问朝鲜并出席朝鲜建国70周年庆祝活动

新华社平壤9月10日电（记者 李忠发）9月8日

至10日，应朝鲜劳动党中央委员会和朝鲜民主主义人民共和国政府邀请，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书作为习近平总书记、国家主席的特别代表率中国党政代表团访问朝鲜，并出席朝鲜建国70周年庆祝活动。

8日下午，栗战书会见了朝鲜最高人民会议常任委员会委员长、朝鲜劳动党中央政治局常委金永南。

会会后，栗战书和金永南共同出席了朝方为中国党政代表团举行的欢迎招待会，并观看了朝方为各国代表团和平壤市民举办的音乐舞蹈综合演出。

此前，栗战书前往锦绣山太阳宫，向金日成主席和金正日总书记塑像敬献了花篮。

9日，栗战书应邀出席朝鲜建国70周年庆祝活动，与金正恩等朝党和国家领导人以及平壤各界群众一起，上午在金日成广场观看了庆祝活动游行，当晚共同观看了大型团体操表演《辉煌的祖国》，共庆佳节，共享喜悦。随后，栗战书出席了朝鲜劳动党中央副委员长崔龙海代表朝方举行的国庆招待会。

10日上午，栗战书率中国党政代表团参谒了中朝友谊塔，敬献花篮并在留言簿上题词，深切缅怀在抗美援朝战争中牺牲的中国人民志愿军烈士。

栗战书还参观了平壤教员大学，同师生们亲切交谈。

栗战书抵达平壤时，崔龙海及朝各界数千名身着节日盛装的欢迎群众在机场迎接。

金正恩再次会见栗战书 并为中国党政代表团举行欢迎活动

新华社平壤9月11日电 9月10日，朝鲜劳动党委员长、国务委员会委员长金正恩再次会见正在访问朝鲜的中共中央总书记、国家主席习近平特别代表，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书。

会会后，栗战书与金正恩和夫人李雪主一同观看了朝鲜劳动党中央委员会为习近平总书记、国家主席的特别代表栗战书访问朝鲜举办的“中朝友谊万古长青”专场文艺演出。

演出结束后，栗战书和金正恩夫妇共同出席金正恩为中国党政代表团举行的盛大招待会。

朝鲜劳动党中央副委员长崔龙海代表朝鲜劳动党中央委员会和朝鲜国务委员会致欢迎辞。

栗战书结束访问离开平壤前，朝鲜劳动党中央副委员长李洙墉、朝鲜劳动党中央政治局候补委员金与正专门到百花园迎宾馆话别。崔龙海、李洙墉、金与正等朝党政干部及数千名身着民族服装的朝鲜民众到机场欢送。

栗战书分别会见委内瑞拉总统马杜罗、乌拉圭副总统托波兰斯基

新华社北京9月14日电（记者 许可）全国人大常委会委员长栗战书9月14日在北京人民大会堂分别会见委内瑞拉总统马杜罗和乌拉圭副总统、国会主席兼参议长托波兰斯基。

在会见马杜罗时，栗战书表示，中委是跨越大洋的真诚朋友、共同发展的战略伙伴。在习近平主席和总统先生共同引领下，两国政治上高度互信，国际事务中相互支持，务实合作成果丰硕。中方坚定支持委内瑞拉人民捍卫国家主权、民族尊严和发展权利，支持委内瑞拉走符合自身国情的发展道路，愿同委方积极落实两国元首重要共识，用好政治互信水平高、经济互补性强的优势，推动两国全面战略伙伴关系再上新台阶，共同推动建设新型国际关系、构建人类命运共同体。

马杜罗表示，委中是亲密朋友，两国真诚友好、相互信任、平等相待、优势互补。我此访就是要和习近平主席共同规划两国关系的未来，深化务实合作，将两国关系提升到更高水平。

在会见托波兰斯基时，栗战书表示，自2016年习近平主席和巴斯克斯总统共同宣布建立中乌战略伙伴关系以来，中乌关系步入历史最好时期，乌方在南方共同市场国家中率先同中方签署共建“一带一路”谅解备忘录，两国关系发展面临新的机遇。面对复杂多变的国际形势，中乌、中拉要深化在农业、贸易、旅游、体育等领域合作，共谋发展，共同维护多边主义和自由贸易体制，共同维护发展中国家共同利益。中国全国人大愿同乌拉圭国会加强友好往来，开展治国理政经验交流互鉴。

托波兰斯基表示，乌中关系发展对乌至关重要。愿积极参与“一带一路”建设，深化各领域合作，不断推进两国关系发展。

全国人大常委会副委员长张春贤参加上述会见。

栗战书与乌兹别克斯坦最高会议立法院主席伊斯梅洛夫举行会谈

新华社北京9月18日电（记者 孙奕）全国人大常委会委员长栗战书9月18日在北京人民大会堂与乌兹别克斯坦最高会议立法院主席伊斯梅洛夫举行会谈。

栗战书说，丝绸之路见证了中乌人民的世代友好，两国元首引领着双边关系的发展方向。中乌建交26年来特别是建立全面战略伙伴关系以来，两国关系始终保持在快车道上行驶，政治互信、经贸合作、人文交流、战略协作全面推进，成为安危与共的好邻居、真诚互信的好朋友、合作共赢的好伙伴。

栗战书说，五年前，习近平主席访问中亚时首次提出“一带一路”倡议，乌兹别克斯坦是最早支持、最早行动，也是最先取得收获的国家之一。前不久，贵国将落实“一带一路”倡议写入外交政策法令，充分表明对这一倡议的坚定支持和积极

响应。中方愿与乌方密切配合,以共建“一带一路”为主线,不断深化各领域互利合作,推动两国关系发展取得更多实际成果。

栗战书说,中方高度重视与乌兹别克斯坦最高会议的友好合作关系,愿与乌方携手推动落实两国元首共识,进一步加强高层、专门委员会和友好小组之间的交往,加强治国理政、立法经验交流,就怎样通过立法服务国家发展大局和改革开放开展互学互鉴,为提升各领域合作水平创造良好法律、政策和人文环境。

伊斯梅洛夫说,在两国元首的关心和推动下,乌中各领域合作成果丰硕,乌中友好更加深入人心。乌兹别克斯坦最高会议期待进一步密切与中国全国人大的交流合作,学习中方在推进改革发展和加强法治建设方面的经验,加强地方立法机构的交往,通过完善立法为两国各领域互利合作提供法律保障。

全国人大常委会副委员长吉炳轩参加会谈。

王晨出席发展中国家议员研讨班开班式并致辞

新华社北京9月10日电 (记者 王卓伦)由中国全国人大与各国议会联盟合作举办的第三次发展中国家议员研讨班9月10日在京举行开班式。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨出席开班式并致辞。

王晨强调,习近平主席提出“一带一路”倡议五年来,共建“一带一路”取得重要成果,成为构建人类命运共同体的重要实践平台。中国将始终秉持正确义利观,坚定不移地奉行互利共赢的开放战略,推动“一带一路”建设与沿线国家落实可持续发展议程紧密对接、相互促进,推动发展中国家实现共同繁荣。

王晨指出,中国全国人大愿同发展中国家立法机构分享治国理政和民主法治建设经验,相互学习借鉴。希望各方以研讨班为契机,开展更加紧密、务实的交流合作,为实现共同发展繁荣、构建人类命运共同体营造良好的法治政策环境,携手开创发展中国家的美好未来。

本次研讨班于9月9日至18日在华举行,来自埃塞俄比亚、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、巴基斯坦、斯里兰卡、坦桑尼亚等国的议员与中国全国人大代表和专家学者将围绕“立法机构在实现可持续发展目标进程中的作用”等议题进行研讨。

开班式前,王晨会见了各国议会联盟秘书长马丁·纯贡,双方就加强中国全国人大与议联合作等进行了交流。

王晨在海南进行海洋环境保护法执法检查时强调 加强海洋环境保护 倍加珍惜精心呵护碧海蓝天

人民日报海口9月16日电 (记者 廖文根)中共中央

政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨9月11日至15日率全国人大常委会海洋环境保护法执法检查组在海南开展执法检查时强调,深入贯彻落实习近平生态文明思想,落实党中央关于生态环境保护的决策部署,依法加强海洋环境保护,倍加珍惜、精心呵护海南的青山绿水、碧海蓝天,为建设美丽中国和海洋强国作出贡献。

执法检查组听取了海南省实施海洋环境保护法情况汇报,先后到海口、儋州、洋浦、乐东、三亚等地进行检查。在海口实地查看并肯定排海河流生态维护工作,要求加快水污染防治,实施流域环境和近岸海域综合治理。在儋州了解养殖基地废水处理情况,要求全面整治入海污染源,严格控制海水养殖等造成的海上污染。在中石化海南炼化有限公司和金海纸浆有限公司,检查工业废水处理、入海排污口设置与管理情况,强调强化企业治污主体责任,减少污染物排放。在洋浦环境监测站,查看入海排污口实时监测系统,要求相关部门不断提高监测水平,对污染海洋环境违法行为依法严肃查处。在乐东、三亚检查城市污水处理、滨海湿地与红树林保护、海岸整治修复、深海科学与工程研究情况,要求加强陆海统筹,开展海岸线检查与保护,提升海洋环境监测能力,依法防治工程建设项目对海洋环境的污染损害。

王晨强调,习近平总书记高度重视海洋事业发展,就加强海南海洋生态环境保护作出许多重要指示。海南是海洋大省,受权管辖全国2/3的海洋面积,搞好海洋环境保护具有特殊重要意义。近年来,海南省奋力推动污染防治攻坚战,海洋生态文明建设取得积极成效,但海洋环境保护形势依然严峻,存在一些差距和问题。要坚定不移贯彻习近平总书记重要指示,坚持全面依法治国,认真实施海洋环境保护法,强化法律刚性约束,筑牢不可触碰的法律高压线;海洋环境保护法规定了各级政府及有关部门的监管责任、企业的主体责任和公众的社会责任,要强化责任落实,把法律规定变成实际行动;要强化法律宣传普及,营造全社会共同保护海洋环境的良好氛围。

王晨会见乌兹别克斯坦最高会议立法院主席

新华社北京9月18日电 (记者 朱超)中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨9月18日在京会见乌兹别克斯坦最高会议立法院主席伊斯梅洛夫。

王晨说,中乌建交26年来,两国关系健康稳定发展,展现蓬勃生机。古丝绸之路将两国紧密相连,共建“一带一路”成果丰硕。两国立法机构要进一步落实两国元首重要共识,为深化合作创造更好的法制环境,促进人文交流,不断充实中乌全面战略伙伴关系内涵。

伊斯梅洛夫说,乌中两国都坚持依法治国,愿加强立法机构间交流合作。



以新担当新作为 书写新时代立法工作新篇章

——在全国人大常委会立法工作会议上的讲话

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长 栗战书

(2018年9月7日)

今年8月，党中央批准了十三届全国人大常委会立法规划，并以中共中央文件转发了中共全国人大常委会党组关于十三届全国人大常委会立法规划的请示。这是以习近平同志为核心的党中央推进全面依法治国、加强和

改进新时代立法工作的重要部署，也是十三届全国人大常委会深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、党的十九大精神和党的十九精神、统筹安排五年立法工作、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的重要体现。

今天，全国人大常委会召开立法工作会议，就是要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略，准确把握做好新时代立法工作的基本要求，全面落实

十三届全国人大常委会立法规划,齐心协力、担当作为,为新时代坚持和发展中国特色社会主义、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供坚实有力的法治保障。

一、用新思想引领新时代立法工作

中国特色社会主义进入新时代,一个显著特征就是有了引领党和国家事业发展的新思想,这就是习近平新时代中国特色社会主义思想,党的十九大和十三届全国人大一次会议将这一新思想确立为必须长期坚持的党和国家的指导思想。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从关系党和国家长治久安的战略高度来定位法治、布局法治、厉行法治,把全面依法治国提到“四个全面”战略布局的新高度,以前所未有的决心和力度推进全面依法治国,推动法治中国建设发生了历史性、转折性、全局性变化,取得了重大理论创新、实践创新、制度创新成果。习近平总书记就全面依法治国提出了一系列新理念新思想新战略,明确了全面依法治国的指导思想、发展道路、依靠力量、工作布局、重点任务、重要举措,深刻回答了当代中国法治建设举什么旗、走什么路、建设什么样法治国家、怎样建设法治国家等重大问题,开创了全面依法治国新局面。总书记关于全面依法治国的重要论述是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。

8月24日,习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议并发表重要讲话,对党的十八大以来党中央提出的一系列全面依法治国新理念新思想新战略作了十个方面的概括。这是习近平新时代中国特色社会主义思想在全面依法治国领域的集中体现,是马克思主义法治思想中国化的最新成果。我们一定要深入学习领会,不断深化认识,掌握核心要义。

一是坚持加强党对依法治国的领导。党的领导是社会主义法治最根本的保证。全面依法治国决不是要削弱党的领导,必须坚持实现党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,坚持通过法定程序使党的主张成为国家意志、形成法律,通过法律保障党的战略方针政策有效实施。

二是坚持人民主体地位。人民是依法治国的主体和力量源泉。法治建设要为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民,依法治国的全过程都要体现和维护人民利益、反映人民愿望、增进人民福祉。要牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求,努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。

三是坚持中国特色社会主义法治道路。这一道路的核心要义是坚持中国共产党领导,坚持、完善和发展中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论。我们决不照搬别国模式和做法,决不走西方“宪政”“三权鼎立”“司法独立”的路子。

四是坚持建设中国特色社会主义法治体系。这是全面依法治国总揽全局、牵引各方的总抓手。加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,为建设法治国家打下坚实的基础。

五是坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设。全面依法治国是一个系统工程。依法治国、依法执政、依法行政,关键在于党要坚持依法执政,各级政府要坚持依法行政;法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的主体,法治社会是建设法治国家的基础。只有系统、整体、协调推进以上工作,才能有效运用制度和法律治理国家,实现国家治理体系和治理能力现代化。

六是坚持依宪治国、依宪执政。宪

法是党和人民意志的集中体现。坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。任何公民、社会组织和国家机关都必须以宪法法律为行为准则,都不得有超越宪法法律的特权,一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。

七是坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。解决好立法、执法、司法、守法等领域的突出矛盾和问题,必须坚定不移推进法治领域改革。要紧紧抓住全面依法治国的关键环节,提高立法质量,全面落实行政执法责任制,支持司法机关依法独立行使职权,加大全民普法力度,培育全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。

八是坚持处理好全面依法治国的辩证关系。全面依法治国必须正确处理政治和法治、改革和法治、依法治国和以德治国、依法治国和依规治党的关系。社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。在法治下推进改革,在改革中完善法治。坚持依法治国和以德治国相结合,实现法治和德治相辅相成、相得益彰。发挥依法治国和依规治党的互补性作用,确保党既依据宪法法律治国理政,又依据党内法规管党治党、从严治党。

九是坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍。全面依法治国,必须建设一支忠于党、忠于祖国、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍。要加强理想信念教育,深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育,坚持立德树人、德法兼修,提高职业素养和专业水平,努力造就一大批高素质法治人才及后备力量。

十是坚持抓住领导干部这个“关键少数”。领导干部具体行使党的执政权 and 国家的立法权、行政权、监察权、司法权,是全面依法治国的关键。领导干部必须带头尊崇法治、敬畏法律、了解法律、掌握法律,遵纪守法、捍卫法治、

厉行法治、依法办事,做尊法学法守法用法的模范,不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

除上述十个方面外,党的十八大以来,习近平总书记在阐述全面依法治国新理念新思想新战略时,还对立法工作提出了一系列新要求,具有很强的针对性和指导性。主要有:要坚持立法先行,坚持立改废释并举,加快完善法律、行政法规、地方性法规体系;坚持问题导向,提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性,发挥立法引领和推动作用;要加强重点领域立法,及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待;要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全立法起草、论证、协调、审议机制;要完善立法规划,突出立法重点;要抓住提高立法质量这个关键,推进科学立法、民主立法、依法立法,扩大公众有序参与;要尊重和体现规律的要求,努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护,以良法促进发展、保障善治。

习近平总书记关于全面依法治国的一系列新理念新思想新战略,包括关于立法工作的一系列重要论述和指示,立意高远、思想深刻、内涵丰富,具有鲜明的时代特征和实践特色,为新时代全面依法治国提供了科学理论指导、开辟了广阔发展空间,也为加强改进新时代立法工作指明了前进方向、确立了基本遵循。

未来五年是实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。加强和改进新时代立法工作,完成十三届全国人大常委会立法规划确定的立法工作任务,总体要求是:高举中国特色社会主义伟大旗帜,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,紧紧扣

住贯彻落实党中央重大决策部署,紧紧扣住回应人民群众重大关切,紧紧扣住厉行法治、推进全面依法治国,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,加快立法工作步伐,不断完善以宪法为核心的、与推进国家治理体系和治理能力现代化相适应的中国特色社会主义法律体系,为新时代党和国家事业发展提供坚实有力的法治保障。

贯彻上述总体要求的关键,就是要深入学习、深刻领会、全面准确掌握并认真贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于全面依法治国的一系列新理念新思想新战略,以新思想引领新时代立法工作,以新担当新作为书写新时代立法工作新篇章。

二、把握新时代新特征,适应新时代新要求,围绕建设法治体系、建设法治国家加强立法工作,提高立法水平

法治兴则国兴,法治强则国强。新中国成立60多年来,虽历经坎坷,但我们对法治矢志不渝。从1949年“共同纲领”“五四宪法”,到1982年宪法,再到前不久的宪法修正案;从为数很少的法律,到形成“社会主义法律体系”,再到建设“社会主义法治体系”;从加强“社会主义法制”,到建设“社会主义法治国家”,再到全面依法治国;从“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”,到“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”,再到“依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。我们从60多年特别是改革开放40年的实践中越来越深刻认识到,治国理政须臾离不开法治;全面依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障性作用。

全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会

主义法治国家。这是贯穿党的十八届四中全会《决定》全篇的一条主线,既明确了全面推进依法治国的性质和方向,又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手,对全面推进依法治国具有纲举目张的意义。党的十九大报告把“明确全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家”列入习近平新时代中国特色社会主义思想的“八个明确”中。这些都凸显了建设法治体系、建设法治国家在全面依法治国战略中的统领地位。做好新时代立法工作,必须围绕“两个建设”,积极适应全面依法治国新形势新要求,努力回答新课题、履行新使命、作出新贡献。

法律是治国之重器,良法是善治之前提。治理一个国家、一个社会,关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大最重要的规矩。建设法治体系、建设法治国家,必须坚持立法先行,发挥立法先导功能,不断推动中国特色社会主义法律体系与时俱进、完善发展。

我国法律体系建设经历了一个从无到有、从不健全不完善到逐步健全逐步完善的发展过程。改革开放之初,我国的法律几乎是空白的。那时,邓小平同志在讲到立法时提出:“总之,有比没有好,快搞比慢搞好。”“修改补充法律,成熟一条就修改补充一条,不要等待‘成套设备’。”“法制要在执行中间逐步完备起来,不能等。”经过十几年的发展,我国法制建设有了长足进步。1997年,党的十五大提出了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标。2011年3月,我国正式宣布:经过长期努力,以宪法为核心,主要由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法七个法律部门和法律、行政法规、地方性法规三个规范层次构成的中国特色社会主义法律体系已经形成,国家和社会生活各方面总体上实现了有法可

依,党的十五大提出的立法工作目标如期完成。

2014年9月,习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上讲到法律体系形成时指出:“这是我们取得的重大成就,也是我们继续前进的新起点。形势在发展,时代在前进,法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。”面向未来,立法工作要迈上新台阶、实现新发展,就必须充分体现党和国家事业发展的新要求,积极回应人民群众对美好生活的新期待,在新的历史起点上不断完善以宪法为核心的、与推进国家治理体系和治理能力现代化相适应的中国特色社会主义法律体系。

十三届全国人大常委会立法规划提出的立法项目和任务,是贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,根据新时代党和国家事业发展的新形势、人民群众对美好生活的新期待和全面依法治国的新要求确定的,体现了“三个紧紧扣住”。

例如,进入新时代,我国社会主要矛盾已经由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”,转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。适应这一变化,必须贯彻以人民为中心的发展思想,进一步加强民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的立法。为此,立法规划提出,加强社会主义民主政治建设,修改全国人大组织法和两个议事规则、国务院组织法、地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、监督法、审计法;健全规范保障公职人员制度,修改公务员法、法官法、检察官法、人民警察法等,制定监察官法、政务处分法;加强对人民群众切身利益的保护,制定社会救助法、个人信息保护法、不动产登记法、社区矫正法,修改产品质量法、安全生产法、道路交通安全法、老年人权益保障法、未成年人保护法;实施健康中国战略,制

定基本医疗卫生和健康促进法,修改药品管理法、农产品质量安全法、动物防疫法;推进教育强国建设,修改职业教育法、教师法、学位条例,制定学前教育法;健全民事法律制度,编纂民法典。

又如,我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,这是党的十九大作出的重大判断。实现高质量发展,必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,建设现代化经济体系。为此,立法规划提出,深化供给侧结构性改革,修改铁路法、矿产资源法、电力法、产品质量法、计量法,制定原子能法、能源法、电信法;健全市场机制、激发市场活力和促进对外开放,修改公司法、企业破产法、反垄断法、证券法、商业银行法、海商法,制定电子商务法、外国投资法;推进农村改革发展,修改农村土地承包法、土地管理法、渔业法,制定乡村振兴促进法;完善知识产权保护制度,修改专利法、著作权法;深化税收制度改革和落实税收法定原则,制定增值税法、房地产税法等10部单行税法,修改个人所得税法、税收征收管理法;建立健全最严格最严密的生态环境保护法律制度,修改固体废物污染环境防治法、环境影响评价法、森林法、草原法,制定土壤污染防治法、国家公园法、长江保护法。

再如,改革开放是决定当代中国命运的关键一招,也是决定实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的关键一招。党的十九大站在更高起点上谋划和推进全面深化改革、扩大对外开放,提出了一系列重要改革举措,部署了一系列重大改革任务,我国改革开放进入全面深入的攻坚期,不论是党的十九届三中全会对深化党和国家机构改革作出的重大决策部署,还是十三届全国人大一次会议审议批准的国务院机构改革方案,不论是已经确定的改革任务还是今后将要推出的改革举措,很多都涉及法治。总的看,全面深化改革提出的立法需求有很

多,需要区分不同情况来解决。有些需要对现行法律规定作出修改、废止或者解释,有的是需要全面修改;有些可以通过“打包”修法方式快速完成修改,有的需要根据改革的精神,制定出台新的法律;有的实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出相应授权或者决定。立法规划提出的立法项目和任务,很多都同深化改革、扩大开放有关,有的立法本身就是改革任务,有的立法其中包括改革的内容或者体现改革的要求。

我举以上这些情况,就是想说明,今后五年的立法规划是顺应了新时代新要求、呼应了新时代人民群众新关切、紧跟了新时代党中央的新部署的,我们能够如期完成这些立法任务,就是适应了新形势、服务了大局、回应了人民的期待,就是为新时代作出的新贡献。

着眼于处理好改革和法治的关系,常委会编制立法规划时有一个基本考虑,就是保持规划的总体确定性和必要灵活性。立法规划应当是动态性、开放的、指导性的,立法规划和常委会党组的请示中都有一些体现原则性、灵活性的内容,为未来五年形势和任务的发展变化留有空间,可以根据实际情况和需要作必要的调整。我们要努力完成第一类立法项目,积极推动完成第二类立法项目。对于第三类立法项目或者没有列入规划的项目,并不是不可以制定或修改,适应形势发展需要,经过认真研究论证,条件成熟的,也可以纳入常委会年度立法工作计划,适时启动立法程序,安排审议。

立法规划还就加强国家安全法治保障、深化国防和军队改革、健全宏观管理、推进文化法治建设、完善刑事和诉讼法律制度等提出了一系列立法项目和任务。

立法规划确定的立法项目是完善法律体系、提高立法质量和效率的重要任务,同过去相比,立法工作任务更多

了、要求更高了；对从事立法工作的同志们来说，担子更重了、责任更大了。习近平总书记多次讲：“一个时代有一个时代的问题，一代人有一代人的使命。”履行使命是同把握时代紧密联系在一起。加强和改进新时代立法工作，必须深刻认识新时代带来的新形势新变化，深刻认识新时代提出的新任务新要求，自觉把立法工作放在党和国家事业大局上来谋划、来推进，切实担负起时代赋予我们的崇高使命。

三、准确把握做好新时代立法工作、完成立法规划的基本要求

党中央批准的常委会党组关于立法规划的请示，就加强和改进新时代立法工作提出了7条基本遵循，即坚持党中央对立法工作的集中统一领导，确保立法工作正确政治方向；坚持立法与改革决策相衔接，主动适应经济社会发展的需要；坚持以人民为中心的发展思想，使法治成果更多惠及全体人民；坚持价值引领，将社会主义核心价值观融入立法工作；坚持科学立法、民主立法、依法立法，着力提高立法质量；坚持立改废释并举，增强法律体系的完备性、系统性、协调性；坚持以宪法为依据，维护宪法尊严和权威。这7条基本遵循，是总结党的十八大以来全面依法治国、加强立法工作新实践得出的主要经验，有丰富的思想内涵，有坚实的实践基础，也是新时代加强改进立法工作的重要指导原则，必须在实践中长期坚持并继续丰富和完善。这里，我想就做好本届立法工作着重强调四点。

第一，坚持党中央集中统一领导。立法机关是国家重要政治机关，立法活动是国家重要政治活动，立法工作是国家重要政治工作，必须旗帜鲜明讲政治。根本要求就是在立法活动和立法工作中，坚决维护习近平总书记的权威和核心地位，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，始终在思想上政治上行动上同以习近平同

志为核心的党中央保持高度一致。

坚持党的领导，不是一句空的口号，包含很重要、很实在的要求。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把党的路线方针政策和决策部署贯彻落实到立法工作全过程和各方面。对于党中央决策部署、交办的重大立法任务，我们都要全力以赴抓好贯彻落实。重大立法项目、立法中的重大问题和立法工作中的重要事项，全国人大常委会党组和有关国家机构党组要及时主动向党中央请示报告。全国人大常委会党组和有关国家机构党组要发挥把方向、管大局、保落实的作用，统筹安排和推进立法工作。对拟提请表决的重要法律法规草案，必要时召开常委会党员委员会议，发挥我们的政治优势，发挥党员委员的作用，统一思想、统一步调、统一步调，确保有关法案顺利通过。

坚持党中央对立法工作的集中统一领导，必须提高政治站位。党中央审议批准全国人大常委会立法规划，是党领导国家立法工作的重要体现。立法规划本身和大多数立法项目，都具有很强的政治性、政策性、方向性。全国人大及其常委会、中央和地方各部门各单位各方面都要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚持政治属性是立法工作第一属性的定位，坚持立法工作正确政治方向，提高政治站位，增强政治自觉，坚决贯彻落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署，坚决维护党中央权威和集中统一领导，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致，以实际行动落实好、完成好立法规划确定的任务和提出的要求。

第二，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。这是人民代表大会制度的题中应有之义，也是加强和改进新时代立法工作、提高立法质量和效率的必然要求。首先必须明确，我们强调发挥人大及其常委会在立法工作中的

主导作用，不是不要党的领导，而是要在党的领导下发挥职能作用，以确保党的意图、主张的实现。人大及其常委会主导作用主要是贯彻党中央的决策，统筹安排立法计划、协调组织立法起草，广泛听取各方意见、组织进行审议等，具体体现要求是：①积极落实党中央或者同级党委确定的重要立法任务，确保党的主张通过法定程序成为国家意志。②认真编制立法规划计划，增强立法工作的统筹性、针对性、前瞻性。③做好牵头起草和组织协调工作。一些重要的法律法规草案，由人大有关专门委员会或工作机构牵头起草，政府有关部门、有关方面参加；政府有关部门、有关方面负责起草的法律法规草案，人大有关专门委员会或工作机构要提前介入，加强督促和指导。④发挥人大的审议把关作用。扩大立法有序参与，充分听取各方面意见，加强论证和评估，广泛凝聚立法共识，认真做好草案审议和修改完善工作。⑤注意防止和克服立法中的利益偏向。党的十八届三中全会和四中全会都提出要防止部门利益和地方保护法制化法律化，我们必须从党和国家事业发展全局和工作大局出发把握立法工作，更好发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用。

强调发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，也不是忽视政府在立法工作中的重要作用，更不是撇开政府由人大唱“独角戏”。实践中，大量法律法规草案都是由政府起草并提请审议的，这是符合立法工作规律的。同时，国务院还制定行政法规，国务院部门和省级、市级政府还制定规章，这也是符合我国立法体制的。要进一步发挥政府在立法工作中的重要作用，积极推动、督促、指导政府及其部门切实履行好立法工作各环节的相关职责，形成工作合力，共同做好立法工作。

第三，加快立法工作步伐。这是一个工作思路和工作方法问题，也是一个精神状态问题。新时代要有新气象，



9月7日,全国人大常委会立法工作会议在北京人民大会堂举行。摄影/ 中国人大网 李杰

更要有新作为。各方面事业、各方面工作都需要法治的有力支撑和保障。新时代是一个催人奋进的时代,是一个只争朝夕的时代。我们要勇于担当、善于作为,创造出无愧于时代、无愧于人民的立法工作新业绩。

我在常委会第四次会议联组会议上,就打好污染防治攻坚战提出,要以时不我待的紧迫感加大力度、加快治理、加紧攻坚。我看,这个精神同样适用于立法工作。2014年,习近平总书记在党的十八届四中全会上讲到我们在立法领域面临着一些突出问题时,一方面指出“立法质量需要进一步提高”,另一方面还指出“立法效率需要进一步提高”。这次党中央批准的常委会党组关于立法规划的请示,明确提出“加快立法工作步伐”,目的是要使立法工作积极适应新形势新要求,使各部门各单位各方面增强工作紧迫感,奋发进取、

担当作为。提“加快立法工作步伐”并不是说我们就不讲立法质量了,而是要在保证立法质量的前提下加大工作力度、加快工作进度。

立法要强调权威性、准确性,符合宪法要求,符合人民意愿,符合客观实际。同时,也不可能追求每一项立法都完美无缺、意见完全一致后再出台。只要是党中央有要求、现实有需要、群众有期待,法律草案已经成熟或基本成熟的,就可以提请审议或表决通过。实践是不断发展的,法律在实施过程中,还可以根据实践继续健全完善。我们在立法工作中要深入调研,反复论证,广泛听取各方面意见,努力做到周密稳妥。同时,也不能因为还有不同意见就犹豫不决,该下决心就要下决心,根据党中央有关精神,适时作出政治决断、法律决断;对于存在争议和分歧的立法,要善于遵循和把握立法规律,及时作出科

学合理的决策。

第四,全面落实立法规划提出的任务要求。立法规划已经印发,立法任务已经确定,工作要求已经明确,各有关方面要立即行动起来,精心组织,周密安排,强化责任,切实做好立法规划组织实施工作。

一要健全责任机制。多年来的工作经验表明,落实立法规划的关键环节在于法律起草阶段,做好法律起草工作的关键因素在于牵头起草单位。承担牵头起草任务的单位要切实增强责任感使命感,按照“任务、时间、组织、责任”四落实的要求,拟订具体起草工作计划和方案,明确时间表、路线图和责任人。涉及多个部门的重要立法项目,要成立起草工作领导小组,吸收有关方面参加。要加强和改进起草工作,着力研究立法中的重点难点问题;起草工作中遇有重大问题、重大分歧的,应当按照规定

程序提请领导机关、领导同志协调解决,力争把重大问题、重大分歧解决在起草工作阶段。

立法规划中的多数立法项目由国务院提请审议,承担牵头起草任务的部门要倒排时间表,保证及时提请审议。承担牵头起草任务的全国人大专门委员会要切实担负起责任,加强与国务院、中央军委等有关单位的沟通协调;对国务院、中央军委等方面牵头起草的立法项目,有关专门委员会要提前介入,发挥督促指导作用。宪法和法律委员会要履行好统一审议法律草案等工作职责,认真研究、积极吸收全国人大及其常委会组成人员意见和各方面意见。法制工作委员会要为全国人大及其常委会行使国家立法权、宪法和法律委员会统一审议法律草案当好参谋助手、做好服务保障。

常委会党组和委员长会议要加强对立法工作的组织、指导和协调,统筹安排好每年全国人民代表大会会议和常务委员会会议审议法律草案工作。

二要加强调查研究。提高立法质量,很重要的一个要求就是遵循和体现规律。法律所规范和调整的经济关系、社会关系,包括法律活动本身,都是客观的,有其内在规律性。而认识和把握规律的重要途径是加强调查研究。调查研究是我们党的优良传统,是做好各项工作的基本功。党的十九大以来,习近平总书记多次强调要在全党大兴调查研究之风。今年3月,中央办公厅专门发出关于加强调查研究提高调查研究实效的通知,提出了6个方面的要求。我们要在立法工作和人大工作中认真贯彻执行。

立法调研既要了解真实情况,又要进行综合分析和深入研究,从个别到一般,透过现象看本质。“没有调查,没有发言权。”我们要把调查研究贯穿于立法工作全过程,特别是在起草工作环节更要注重调查研究。要增强问题意识,把立法要解决的问题找准,把有关情况

了解清楚,把问题原因分析透彻,把立法中的不同意见考虑充分,把解决问题的方案研究妥当,把结论和决策建立在扎实的立法调研基础上。

三要加强协同配套。中国特色社会主义法律体系是一个整体,行政法规、地方性法规是法律体系的重要组成部分。完善法律体系,加快形成完备的法律规范体系,离不开国务院行政法规、部门规章的协同配套,也离不开省、自治区、直辖市和设区的市两级地方性法规、地方政府规章的协同配套。同时,我们还有党内法规、中央军委军事法规、“两高”司法解释、国家标准和各类规范性文件等,这些都与法律体系有密切关联。贯彻全面依法治国精神,加强和改进新时代立法工作,必须增强立法工作系统性、整体性、协同性,把法律体系构成部分和连接部分都运用好、协调好、完善好。

在协同配套方面,我们取得了显著的成效,同时也存在一些问题和不足。今年5月至6月,全国人大常委会组织检查大气污染防治法实施情况,我向常委会第四次会议作了执法检查报告。其中就发现存在部分配套法规和标准制定工作滞后问题。如,国务院排污许可管理条例尚未出台。又如,有20个省(区、市)制定了大气污染防治方面的相关条例,还有一些地方尚未制定;2015年修改立法法以来,截至2017年12月,新赋予地方立法权的274个设区的市、自治州和不设区的地级市仅出台了14件大气环境保护方面的地方性法规。再如,开展大气污染防治必须有健全的标准,这方面的缺失和滞后问题就更明显了。希望各有关方面重视法律体系协同配套工作,加强和改进行政法规、地方性法规制定、修改、清理等工作,认真做好各类相关的法规、规章、司法解释、国家标准、规范性文件制定修改工作,增强法律体系整体功效。

四要讲好立法故事。做好新时代立

法工作,必须加强立法宣传、解读、阐释工作,讲好当代中国立法故事。加强这方面的工作很有必要、很有意义。一是有利于全社会了解法律法规,知道有什么规定、应当如何做等,特别是在新法律、新规定出台实施时很有必要,促进全民守法。二是有利于凝聚立法共识。立法过程中经常有这样那样的意见,有人出来讲一讲,可能大家就逐步理解、认同了。三是有利于解疑释惑。一些不太了解立法意图和情况的人可能有这样那样的担心、顾虑甚至抵触,及时做一些有针对性的疏导引导工作,就会减少立法过程中的消极因素,努力增强立法正能量。四是有利于正视听。境内外总有一些别有用心的人对我们已出台或者拟出台的法律法规说三道四、责备非难、曲解抹黑,对歪理邪说我们要在第一时间发出声音,以正视听。

我们要把立法工作同普法工作有机结合起来,使立法工作的过程成为宣传普及宪法法律、弘扬法治精神的过程。我们不仅要会“做”,也就是把法律法规立好修好,而且还要会“说”,也就是用讲故事方式把法律法规宣传好、解读好、阐释好,增强全社会法治观念,增强各方面立法认同。在完善法律体系的过程中,我们还要努力形成具有中国特色的法律语言体系,使“法言法语”为人民群众所了解、所熟悉、所掌握。把道德要求贯彻到立法工作中,积极传递正确价值导向,弘扬社会主义核心价值观。

同志们,完成五年立法规划,是时代赋予我们的光荣使命和艰巨任务。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,我们有信心、有能力不辱使命、完成任务。我们要以“功成不必在我”的精神境界和“功成必定有我”的历史担当,全力以赴投身新时代立法工作,同心同德、埋头苦干,以立法工作的优异成绩为法治中国建设、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出我们的新贡献。✘



9月15日,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席在浙江杭州召开的第二十四次全国地方立法工作座谈会并讲话。摄影/《法制日报》记者 王建军

如何搞好新时代地方立法工作?

文 / 本刊记者 李小健

法治兴则国兴,法治强则国强。

在前不久结束的全国人大常委会立法工作会议上,中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书对十三届全国人大常委会立法工作作出了部署安排。

国家层面的立法工作有了规划、有了蓝图,那么新时代地方立法工作应该怎么做? 2018年9月15日至16日,栗战书委员长来到浙江杭州和衢州两地,出席第二十四次全国地方立法工作座谈会并调研时,给出了详细答案,提出

了新要求。

这次会议为何定在浙江召开?

背后意义特别

9月15日,第二十四次全国地方立法工作座谈会在浙江省杭州市召开。

全国地方立法工作座谈会前身是全国地方立法研讨会,最早开始于1991年,是各省、自治区、直辖市人大常委会法制工作机构自发组织、不定期召开的立法工作研讨会。

立法法颁布实施后,应地方同志的

要求,从2002年开始,全国地方立法研讨会改为每年举办一次,由全国人大常委会法工委主办、省级人大常委会轮流承办。为更好发挥这个重要平台对地方立法工作的指导作用,从2017年开始,全国地方立法研讨会更名为全国地方立法工作座谈会。

今年召开的第二十四次全国地方立法工作座谈会,是十三届全国人大及其常委会组成以来的第一次全国地方立法工作座谈会。

这次会议为何选择在浙江召开?



9月16日，栗战书委员长在浙江省衢州市柯城区府山街道人大代表联络站调研。摄影/新华社记者 申宏

栗战书出席会议作讲话时说，浙江这片土地是中国革命红船起航的地方，是当年毛泽东主席领导起草新中国第一部宪法（1954年宪法）的地方，也是习近平总书记在这里工作并形成许多重要思想的地方。因此，“确定在浙江召开座谈会，有着特别的意义。”

9月15日下午，栗战书来到了位于杭州的“五四宪法”历史资料陈列馆，重温毛主席当年领导起草制定我国第一部宪法的过程和立法精神。

9月16日下午，栗战书到浙江省人大常委会看望机关干部并召开座谈会时说，习近平总书记当年在领导浙江省全面工作时，对加强地方立法工作提出了许多重要论述和要求，包括坚持党对立法工作的领导；坚持立法为民；

发挥人大在立法中的主导作用；坚持法制统一，突出地方特色，增强可操作性；立法要与改革发展相适应；不断提高立法质量；等等。这些重要论述和要求，体现了习近平总书记长期以来对依法治国、治国理政等重大问题的深刻思考，具有丰富的思想内涵和鲜明的实践特色，与党的十八大以来习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略一脉相承，具有连贯性和一致性，构成了一个有机的整体。他强调：“这些重要论述和要求不仅对当时而且对现在都有重要指导意义，全国人大和地方各级人大都要长期不懈地坚持好、贯彻好、落实好。”

而这次在浙江召开地方立法工作会议的目的，正如栗战书所言，就是要传

承红船精神，学习和重温毛主席当年领导起草“五四宪法”、总书记在浙江工作时的思想情怀和工作方法，以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指引，总结改革开放40年来我国立法工作特别是地方立法工作的成就和经验，推动新时代地方立法工作与时俱进、完善发展，以新担当新作为共同书写新时代地方立法工作新篇章。

坚持这一重大政治原则， 确保立法不偏离正确“航向”

栗战书指出，坚持党对立法的领导特别是党中央的集中统一领导，是立法工作的重大政治原则，也是做好新时代立法工作的根本保证。

如何在立法工作中坚持党中央的集中统一领导？栗战书在讲话中作了详细回答。他说，在立法活动和立法工

作中,坚决维护习近平总书记的权威和核心地位,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,把党的路线方针政策和决策部署贯彻落实到立法工作全过程和各方面。对于党中央决策部署、交办的重大立法任务,都要全力以赴抓好贯彻落实。重大立法项目、立法中的重大问题和立法工作中的重要事项,全国人大常委会党组和有关国家机构党组要及时主动向党中央请示报告。对拟提请表决的重要法律草案,必要时召开常委会党员委员会议,发挥我们的政治优势,发挥党员委员的作用,做好统一思想的工作,确保有关法案顺利通过。

“这些要求对地方人大常委会和地方立法工作,原则上都是适用的。”栗战书强调,只有把严格坚持党中央的集中统一领导,落实落细到具体立法实践中,地方立法工作才会不偏离正确“航向”。

适应新时代新要求, 地方立法要把握好“三个紧紧扣住”

法治是治国理政的基本方式。

经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是国家发展的新的历史方位。新时代具有许多新的历史特点,这对立法工作提出了新的更高要求。

“面向未来,地方立法必须适应新时代新要求。”栗战书强调,地方立法工作要顺应新时代新要求、呼应新时代人民群众新关切、紧跟新时代党中央的新部署。同时,在立法工作中要把握好“三个紧紧扣住”,即紧紧扣住贯彻落实党中央重大决策部署,紧紧扣住回应人民群众重大关切,紧紧扣住厉行法治、推进全面依法治国。

9月15日上午,栗战书考察了衢州市行政服务中心,详细了解了浙江“最多跑一次”的改革实践。为了更好地推进这项改革,浙江省人大常委会将通过

立法予以保障。目前,《浙江省保障“最多跑一次”改革规定(草案)》已完成二审。栗战书认为这是以立法支持和保障重大改革顺利实施的生动实践,也是地方立法坚持“三个紧紧扣住”的具体体现,并给予了积极评价,“以前办证需要好几天,现在一个小时解决;以前办事要来回跑,现在一个窗口就能完成材料提交。浙江‘最多跑一次’改革,为人民群众和企业办事带来了极大便利。在改革创新实践的基础上再出台一个地方性法规,把所有政府部门涉民的、为民服务的办事事项纳入法律规范,明确法律责任,将来哪个部门做不到就违法了,可以追究法律责任,这就进一步巩固和强化了改革成效。用法律的形式把这项改革做法固定下来,全国首创,很有意义。”

畅通法治通达群众、 通达基层的“最后一公里”

回顾过去,是为了总结经验,是为了汲取智慧,是为了更好地前行。

栗战书指出,做好新时代地方立法工作,首先应当很好地回顾总结改革开放40年来地方立法的成果和经验,深刻认识我国立法体制的特点和优势,自觉增强做好新时代地方立法工作的责任感和使命感,在新的奋斗征程中积极担当作为,勇于探索、善于创新,以新时代地方立法工作新成绩为推进国家治理体系和治理能力现代化作出新贡献。

2018年是我国改革开放40周年。我国地方立法发端于改革开放,伴随改革开放全过程。40年风雨兼程,地方立法经历了一个从无到有、主体从少到多的发展过程。改革开放初期,仅省级层面有制定颁布地方性法规的权力。2015年修改的立法法,首次赋予所有设区的市地方立法权。今年,十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案,增加了有关设区的市制定地方性法规的规定。40年来,地方制定了大量各具特色的地方性法规、规章等法律规范,在改革开放

和现代化建设中发挥了重要的、独特的作用。目前,现行有效的各类地方性法规达1.2万件。

“在坚持中央统一领导的前提下,我国地方立法有自己的特点,值得总结。”栗战书作了详细阐述,一是空间大。党中央精神和很多法律规定都有一个如何落地、如何接地问题,需要地方性法规发挥应有的作用,解决好法治通达群众、通达基层的“最后一公里”问题。二是灵活性大。地方立法操作相对灵活,具体到某一地方性法规,既有细化性内容、衔接性内容、延伸性内容,也有独特性内容、探索性内容。三是针对性强。即所谓“小切口”立法,聚焦所要解决的问题,确定小一些的题目进行专门立法。四是集合性强。就是把党中央有关精神、法律有关规定、国家有关政策等进行梳理集合后制定地方性法规,使之适应加强地方某方面工作的需要。

发挥人大立法主导作用, 不是由人大唱“独角戏”

党的十九大报告提出,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。

“这是人民代表大会制度的题中应有之义,也是加强改进新时代立法工作、提高立法质量和效率的必然要求。”栗战书在讲话中强调,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,不是不要党的领导,而是要在党的领导下发挥立法职能作用,以确保党的意图、主张的实现。

他说,人大及其常委会主导作用主要是贯彻党中央的决策,统筹安排立法计划、协调组织立法起草,广泛听取各方意见、组织进行审议等,具体体现是:积极落实党中央或者同级党委确定的重要立法任务,确保党的主张通过法定程序成为国家意志;认真编制立法规划计划,增强立法工作的统筹性、针对性、前瞻性;做好牵头起草和组织协调工作;发挥人大的审议把关作用;注意防止和克服立法中的利益偏向。



9月16日,栗战书委员长考察浙江省衢州市行政服务中心。摄影/新华社记者 申宏

栗战书还指出,强调发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,也不是忽视政府在立法中的重要作用,更不是撇开政府由人大唱“独角戏”。实践中,大量法律法规草案都是由政府起草并提请审议的,这是符合立法工作规律的。要进一步发挥政府在立法工作中的重要作用,积极推动、督促、指导政府及其部门切实履行好立法工作各环节的相关职责,形成工作合力,共同做好立法工作。

这三个重点领域, 地方立法“大有可为”

推动地方立法工作与时代同步伐、与改革同频率、与实践同发展,具体如何落实?

考虑到地方立法涉及的内容比较多,各地情况又有诸多不同和特点。栗战书就此提出,当前有三个重点领域,地方立法“大有可为”。

第一,加强生态环境领域地方立法。

生态环境既是关系党的使命宗旨

的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题,地方立法应当在生态环境保护方面发挥重要作用。

栗战书举例称,今年,全国人大常委会开展大气污染防治法执法检查时发现,有20个省(区、市)制定了大气污染防治方面的相关条例,还有一些地方尚未制定。“因此,我们提出明确要求,有关省、自治区、直辖市尚未制定大气污染防治方面地方性法规,或者没有根据2015年修订的大气污染防治法对原有地方性法规作出相应修改的,应当于2018年年底完成大气污染防治相关地方性法规的制定或者修改工作。”

总的来说,要呼应人民群众诉求,加强生态环境方面立法。栗战书指出,“生态环境保护不光是大气环境保护,还有水、土壤等环境保护,人民群众关注的祁连山保护和长江保护也都涉及环境保护。”

第二,将社会主义核心价值观融入地方立法。

栗战书说,将社会主义核心价值

观写入法律,这是党的十八大以来习近平总书记关于全面依法治国重要论述非常崭新的课题,“过去我们不大注意,现在看这方面立法任务也很重。有的是需要单独立法的,有的是相关法律立法时一定要体现社会主义核心价值观,比如,历史文化、革命传统、民族精神、社会救助、移风易俗等方面立法,都涉及道德价值观。”

第三,加强民生领域地方立法。

一般来说,地方性法规与群众的距离比较近、与基层的距离比较近,老百姓的感受会更直接、更具体、更真切一些。

“民生领域涉及的内容比较多,工作很具体。加强民生领域地方立法,应当是地方立法工作的重点方向。”栗战书指出,要通过完善地方性法规、地方政府规章和其他规范性文件,加强、引导、保障和提高“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”,善于运用法治方式使人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。✘

十三届全国人大常委会立法规划(共 116 件)

第一类项目:条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案(69 件)

法律名称	提请审议机关或牵头起草单位	
1. 宪法修正案	已通过	
2. 全国人民代表大会组织法(修改)	委员长会议	
(全国人民代表大会议事规则、全国人民代表大会常务委员会议事规则修改,一并考虑)	委员长会议	
3. 地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法(修改)	委员长会议	
4. 国务院组织法(修改)	国务院	
5. 监察法	已通过	
6. 人民法院组织法(修改)	已提请审议	
7. 人民检察院组织法(修改)	已提请审议	
8. 法官法(修改)	已提请审议	
9. 检察官法(修改)	已提请审议	
10. 人民陪审员法	已通过	
11. 英雄烈士保护法	已通过	
12. 民法典各分编(民法典编纂)	已提请审议	
13. 农村土地承包法(修改)	已提请审议	
14. 不动产登记法	国务院	
15. 专利法(修改)	国务院	
16. 著作权法(修改)	国务院	
17. 证券法(修改)	已提请审议	
18. 电子商务法	已通过	
19. 外国投资法	国务院	
20. 行政处罚法(修改)	委员长会议	
21. 行政复议法(修改)	国务院	
22. 军民融合发展法	国务院、中央军委	
23. 政务处分法	国家监委	
24. 档案法(修改)	国务院	
25. 兵役法(修改)	国务院、中央军委	
26. 现役军官法(修改)	国务院、中央军委	
27. 公务员法(修改)	国务院	
28. 人民武装警察法(修改)	中央军委	
29. 治安管理处罚法(修改)	国务院	
30. 学前教育法	国务院	
31. 文化产业促进法	国务院	
32. 文物保护法(修改)	国务院	
33. 药品管理法(修改)	国务院	
34. 土地管理法(修改)		国务院
35. 社区矫正法		国务院
36. 土壤污染防治法		已通过
37. 基本医疗卫生与健康促进法		已提请审议
38. 固体废物污染环境防治法(修改)		国务院
39. 环境噪声污染防治法(修改)		全国人大环资委
40. 南极活动与环境保护法		全国人大环资委
41. 长江保护法		全国人大环资委
42. 出口管制法		国务院
43. 密码法		国务院
44. 个人所得税法(修改)		已通过
45. 增值税法		国务院
46. 消费税法		国务院
47. 资源税法		国务院
48. 房地产税法	全国人大常委会预算工委、财政部	
49. 关税法		国务院
50. 城市维护建设税法		国务院
51. 耕地占用税法		已提请审议
52. 车辆购置税法		已提请审议
53. 契税法		国务院
54. 印花税法		国务院
55. 税收征收管理法(修改)		国务院
56. 海上交通安全法(修改)		国务院
57. 铁路法(修改)		国务院
58. 农产品质量安全法(修改)		国务院
59. 原子能法		国务院
60. 森林法(修改)		全国人大农委
61. 个人信息保护法		委员长会议
62. 数据安全法		委员长会议
63. 粮食安全保障法		国务院
64. 未成年人保护法(修改)(预防未成年人犯罪法修改,一并考虑)		全国人大社建委
65. 社会救助法		国务院
66. 安全生产法(修改)		国务院
67. 刑法修正案		委员长会议
68. 刑事诉讼法(修改)		已提请审议
69. 国际刑事司法协助法		已提请审议

第二类项目：需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案（47 件）

法律名称	提请审议机关或牵头起草单位		
1. 海洋基本法	委员长会议	26. 气象法（修改）	国务院
2. 城市居民委员会组织法（修改）	国务院	27. 反垄断法（修改）	国务院
3. 村民委员会组织法（修改）	国务院	28. 中国人民银行法（修改）	国务院
4. 各级人民代表大会常务委员会 监督法（修改）	委员长会议	29. 能源法	国务院
5. 监察官法	国家监委	30. 电信法	国务院
6. 公司法（修改）	委员长会议	31. 矿产资源法（修改）	国务院
7. 商业银行法（修改）	国务院	32. 电力法（修改）	国务院
8. 期货法	全国人大财经委	33. 草原法（修改）	国务院
9. 企业破产法（修改）	全国人大财经委	34. 国家公园法	国务院
10. 海商法（修改）	国务院	35. 渔业法（修改）	国务院
11. 乡村振兴促进法	全国人大农委	36. 动物防疫法（修改）	全国人大农委
12. 人民防空法（修改）	国务院、中央军委	37. 产品质量法（修改）	国务院
13. 人民警察法（修改）	国务院	38. 计量法（修改）	国务院
14. 道路交通安全法（修改）	国务院	39. 审计法（修改）	国务院
15. 律师法（修改）	国务院	40. 统计法（修改）	国务院
16. 看守所法	国务院	41. 航天法	国务院、中央军委
17. 职业教育法（修改）	国务院	42. 航空法（民用航空法修改，一并考虑）	国务院、中央军委
18. 教师法（修改）	国务院	43. 退役军人保障法	国务院、中央军委
19. 学位条例（修改）	国务院	44. 老年人权益保障法（修改）	国务院
20. 科学技术进步法（修改）	全国人大教科文卫委	45. 法律援助法	全国人大监司委
21. 体育法（修改）	全国人大社建委	46. 仲裁法（修改）	国务院
22. 执业医师法（修改）	全国人大教科文卫委	47. 民事强制执行法	最高人民法院
23. 城市房地产管理法（修改）	国务院		
24. 环境影响评价法（修改）	国务院		
25. 国土空间开发保护法	国务院		

落实全面深化改革、全面依法治国的部署要求，对涉及国家机构改革、国家监察体制改革、国防和军队改革，国家安全法治保障、完善产权保护制度等需要制定、修改、废止法律的，或者需要由全国人大常委会作出有关决定的，适时安排审议。

第三类项目：立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目

农村集体经济组织、行业协会商会、基本劳动标准、社会信用方面的立法项目，陆地国界、防扩散、人工智能、生物安全方面的立法项目，湿地保护、资源综合利用、空间规划方面的立法项目，机构编制、行政程序、机关运行和行政事业性国有

资产管理方面的立法项目，家庭教育、人口政策、华侨权益保护、信访、殡葬方面的立法项目等，以及其他需要研究论证的修改法律的项目，经研究论证，条件成熟时，可以安排审议。

全国人大常委会法工委副主任许安标就十三届全国人大常委会立法规划答记者问

9月7日,全国人大常委会召开立法工作会议,部署十三届全国人大常委会立法规划实施工作。会后,全国人大常委会法制工作委员会副主任许安标接受了记者采访。

问:中国特色社会主义进入新时代,新一届全国人大常委会立法规划如何适应新时代新要求?

答:中国特色社会主义进入新时代,一个显著特征就是我们有了引领党和国家事业发展的新思想,这就是习近平新时代中国特色社会主义思想。党章和宪法将这一新思想确立为必须长期坚持的党和国家的指导思想。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义的全局出发,围绕全面依法治国提出一系列新理念新思想新战略。

立法是依法治国的前提和基础。新时代立法工作要用习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略为引领,将其贯彻于立法活动、立法工作的全过程和各方面。本届立法规划围绕建设法治体系、法治国家的目标,紧紧扣住贯彻落实党中央重大决策部署,紧紧扣住回应人民群众重大关切,紧紧扣住厉行法治、推进全面依法治国,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,加快立法工作步伐,不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,不断增加人民群众的法治获得感和幸福感,不断促进国家治理体系和治理能力现代化。

问:全国人大常委会每届都要编制五年立法规划,请问此次立法规划编制有何特点?

答:从1988年七届全国人大常委会开始,每届全国人大常委会都编制立法规划,统筹安排五年任期内立法工作。围绕党和国家中心工作,编制和实施立法规划,这是党领导立法工作的重要形式,也是全国人大常委会发挥立法主导作用的重要抓手,有利于增强立法工作的统筹性、协调性、科学性,是建设中国特色社会主义法律体系的一条重要经验。此次立法规划的编制有以下几个特点:

一是提前谋划,夯实基础。去年6月开始,按照2016年十二届全国人大常委会委员长会议通过的《立法项目征集和论证工作规范》,全国人大常委会法工委启动了规划编制工作。梳理上届全国人大常委会立法规划完成情况,调研听取中央有关部门、部分省市区人大常委会和专家学者对编制工作的意见,认真研究党中央重大决策部署及提出的立法项目。二是依法依规,稳步推进。2015年修改后的立法法,健全人大主导立法工作的体制机制,明确全国人大及其常委会通过立法规划和年度立法工作计划,加强对立法工作的统筹安排,并对立法规划的编制和实施作了规定。同时《立法项目征集和论证工作规范》进一步明确了编制立法规划的程序和



全国人大常委会法工委副主任许安标 图/视觉中国

要求。本届全国人大常委会立法规划是首次依据立法法有关规定及上述工作规范,按照“规定动作”规范有序、科学民主开展编制工作。三是拓宽渠道,征集项目。本届常委会立法规划书面发函征求编制工作和立法项目意见的范围十分广泛,除了中央有关部门、单位外,还包括省市区人大常委会、有关群团组织、行业协会商会等;采取“走出去、请进来”等方式,向全国人大代表、全国政协委员、有关专家学者以及基层立法联系点等征求意见。中央有关部门和地方等提出立法项目建议共300多件,为历届提出立法项目建议最多的一次。立法规划吸收采纳了其中很多建议。四是代表意见,融入规划。收集整理十三届全国人大一次会议期间代表对立法工作提出的意见、建议710多条;深入研究全国人大代表有关立法议案、建议和人民群众来信有关立法建议,将立法规划编制工作与办理代表议案、建议紧密结

合起来。将代表有关立法议案、建议吸收到立法规划；对没有列入的，也向代表作出解释和说明。五是加强论证，专项评估。对比较重要但存在较大意见分歧的立法项目，会同中央有关部门、全国人大有关专门委员会召开论证会，听取项目提出单位和其他相关单位、议案领衔代表、专家学者的意见、建议，共同进行研究评估，提出评估报告，作为是否列入立法规划的重要依据。

问：中国特色社会主义法律体系已经形成并不断完善发展，请问此次编制立法规划有哪些重要考虑？

答：2011年3月，我国正式宣布，经过各方面长期不懈的共同努力，中国特色社会主义法律体系形成。在新的历史起点上，我们接续努力，完善法律体系，取得重大成果。特别是党的十八大以来，制定修改一批重要法律。中国特色社会主义进入新时代，法律体系要根据新时代新要求不断完善。本届立法规划编制，注重把握以下几点：一是对本届立法工作目标和任务作出科学合理规划。根据建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的目标要求，准确把握新时代立法工作的着力点，通过立法规划安排，推动在更高层次、更高水平、更高质量上完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，不断增强其完备性、系统性、协调性，使之更加成熟稳定定型。二是全面落实党中央重大决策部署。贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，根据新时代党和国家事业发展的新形势、人民群众对幸福美好生活的新期待和全面依法治国的新要求，确定立法规划项目，保障党中央重大决策部署的贯彻落实。三是突出重点，区分轻重缓急。立法资源有限，要充分发挥立法规划对重点立法项目的组织推动作用，统筹考虑各方面的立法需求，重点列入条件比较成熟且比较重要的立法项目，以及重点

领域的立法项目。四是坚持问题导向，紧扣实践需求。将立法着力点更多放在解决发展不平衡不充分的制度性突出问题上，弥补相关制度规范的短板和缺项，通过制定修改相关法律，推动打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战。五是保持规划的总体确定性和必要灵活性。在对未来五年立法项目作出明确安排的同时，也为未来五年形势和任务的发展变化留下空间，对全面深化改革和其他方面可能提出的立法需求，目前尚不能具体列明的项目，在立法规划中作出原则性的预期安排，根据实际需要，通过年度立法工作计划安排审议。

问：围绕党的十九大作出的战略部署，请问五年立法规划安排的重点立法项目都有哪些？

答：本届全国人大常委会的任期正值“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，立法规划既着眼决胜全面建成小康社会的需要，又放眼开启全面建设社会主义现代化国家新征程的需要。立法规划项目分为三类，共提出一类项目和二类项目116件，其中一类项目69件，即条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案；二类项目47件，即需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案；三类项目是立法条件尚不完全具备、需要继续研究论证的立法项目。重点领域立法主要包括：

一是贯彻新发展理念，建设现代化经济体系。深化供给侧结构性改革，修改铁路法、矿产资源法、电力法、产品质量法、计量法，制定能源法、原子能法；坚持创新驱动发展战略，修改专利法、科学技术进步法；深化土地制度改革和实施乡村振兴战略，修改农村土地承包法、土地管理法，制定乡村振兴促进法；激发市场主体活力和推动形成全面开放新格局，修改公司法、企业破产法、海商法、反垄断法，制定外国投资法；深化金融体制改革和防范金融风险，修改

证券法、商业银行法、中国人民银行法，制定期货法；深化税收制度改革和全面落实税收法定原则，修改税收征收管理法，制定增值税法、房地产税法等10部单行税法。

二是完善国家机构组织，加强社会主义民主政治建设。加强人民当家作主制度保障，修改全国人大组织法（全国人大议事规则、全国人大常委会会议事规则修改，一并考虑）、地方组织法、国务院组织法、城市居民委员会组织法、村民委员会组织法、监督法；深化行政体制改革，修改行政处罚法、行政复议法、公务员法；深化司法体制改革和完善仲裁制度，修改人民法院组织法、人民检察院组织法、法官法、检察官法、人民警察法、律师法、仲裁法，制定看守所法、民事强制执行法。

三是坚定文化自信，推动社会主义文化繁荣。建立网络综合治理体系，制定个人信息保护法、数据安全法、电信法；推动文化事业和文化产业发展，修改著作权法、档案法、文物保护法、体育法，制定文化产业促进法。

四是保障和改善民生，加强和创新社会治理。落实“两步走”方案，审议民法典各分编，完成民法典编纂；加快教育现代化，修改职业教育法、教师法、学位条例，制定学前教育法；加强对特殊人群的保护和打赢脱贫攻坚战，修改未成年人保护法（预防未成年人犯罪法修改，一并考虑）、老年人权益保障法，制定社会救助法；实施健康中国战略，修改药品管理法、农产品质量安全法、执业医师法、动物防疫法，制定基本医疗卫生与健康促进法；保护公民财产权，修改城市房地产管理法，制定不动产登记法；加强社会治理制度建设，修改海上交通安全法、安全生产法、治安管理处罚法、刑法、道路交通安全法、气象法，制定社区矫正法、法律援助法。

五是加快生态文明体制改革，建设美丽中国。实施主体功能区和用途管制制度，制定国土空间开发保护法；着力

解决突出环境问题,修改固体废物污染环境防治法、环境噪声污染防治法、环境影响评价法;加大生态系统保护力度,修改森林法、草原法、渔业法,制定国家公园法、长江保护法。

此外,立法规划还就加强国家安全法治保障、完善和发展中国特色社会主义军事制度、健全国家监察体制等方面的立法作了安排。

问:全面深化改革,与立法的关系十分密切,请问立法规划如何统筹保障改革对法治的需求?

答:改革和法治,如车之两轮,鸟之两翼,要在法治的轨道上推进改革,在改革的进程中完善法治。全面深化改革,对立法的需求很多,要通过立改废释等多种形式予以保障。对一些制定比较早不适应改革发展需要的,要及早作出修改安排;个别条款不适应的,可以通过“打包”修改方式快速完成;还有些需要根据新情况进行解释;个别不适用的,可

作出废止决定;在有些领域,要根据党和人民事业发展的需要,制定出台新的法律;有些实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出相应授权决定。立法规划中,很多立法项目都是全面深化改革需要的,有的立法项目本身就是改革任务,有的立法项目包括了改革的内容或者体现了改革的要求。

总结立法与改革决策相衔接的经验,在本届立法规划中特别明确,落实全面深化改革、全面推进依法治国的部署要求,对涉及国家机构改革、国家安全法治保障、监察体制改革、完善产权保护制度等需要制定、修改或者废止法律的,或者需要由全国人大常委会作出有关决定的,适时安排审议。

问:本届全国人大常委会立法规划安排的立法项目多,落实立法规划的任务很重,请问有什么具体举措?

答:同过去几届常委会立法规划相比,本届立法规划确定的立法项目,一

是数量多,列明的立法项目比近几届都多。二是分量重,在一、二类项目中属于基本法律的项目有10多件,属于新制定法律的项目有48件;其中,民法典编纂十分瞩目。三是要求高,全面依法治国、人民群众对幸福美好生活的向往,都对立法工作提出更高要求。刚刚召开的全国人大常委会立法工作会议,栗战书委员长对加强和改进立法工作,落实立法规划作了全面部署,提出了明确要求,要认真抓好落实。下一步,要分解任务、层层落实,形成合力、压实责任。

立法规划明确了立法项目的提请审议机关或牵头起草单位。落实的关键在于法律起草和牵头起草单位。承担牵头起草任务的单位要按照“任务、时间、组织、责任”四落实的要求,拟定起草工作计划,包括工作进度安排,主要问题的解决思路和步骤,起草工作负责人、参加单位和工作班子等。要改进起草工作,着力研究立法中的重点难点问题,力争把重大问题、重大分歧解决在起草工作阶段。

对于列入立法规划一类的立法项目,原则上应当完成,因情况发生新变化,确实难以按计划提请审议的,或者需要作出调整的,有关方面要向全国人大常委会作出书面说明。

全国人大常委会法工委将按照立法规划要求认真完成各项任务,包括协助全国人大常委会做好实施立法规划的督促、协调、指导、服务工作,完成承担的立法起草工作任务,负责研究和完善提请全国人大及其常委会审议的法律草案工作等。✘



党的十八大以来,制定修改了一批重要法律。中国特色社会主义进入新时代,法律体系要根据新时代新要求不断完善。图/视觉中国

编者按：作为新时代保护人民民事权利的权利法典，我国民法典由民法总则和各分编组成。继2017年3月民法总则通过后，今年8月，民法典各分编草案一并提交十三届全国人大常委会第五次会议审议，正式迈出民法典编纂的“第二步”。民法典分编由物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编六编组成，共1034条。在总结实践经验的基础上，各分编草案适应时代要求、回应人民法治需求，对相关民事法律规范进行全面系统的编订纂修，进一步完善以公平为核心原则的产权保护制度，进一步完善促进财产和要素自由流动的公平交易制度，进一步完善增进家庭和睦的婚姻家庭和继承制度，进一步完善自然人和其他民事主体人身权、财产权、人格权的保护救济制度……以下，我们对各分编草案的亮点内容进行梳理，并还原了会议现场，再现审议细节。

物权编草案：进一步完善产权保护制度

文 / 本刊记者 王博勋



8月27日，受委员长会议委托，全国人大常委会法工委主任沈春耀作关于民法典各分编草案的说明。摄影 / 中新社记者 刘震

我的房子70年产权到期后还是我的吗？小区电梯广告收益到底应当归谁？如何更好保障住有所居……这些问题都是老百姓关注的，也是民法典物权编需要作出回应的。

今年8月27日，物权编草案连同其他五个民法典分编草案一并提交十三届全国人大常委会第五次会议审议。全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀介绍称，物权编草案在物权法的基础

上，按照党中央提出的完善产权保护制度，健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度的要求，结合现实需要，进一步完善了物权法律制度。审议过程中，委员们结合草案内容，有针对性地提出了意见、建议。

党的十八大以来，党中央提出要深化农村土地制度改革。为落实党中央的改革要求，2015年全国人大常委会先后通过两个授权决定，授权开展“两权”抵押和集体建设用地入市试点。试点实践表明，改革有力地促进了农村土地的高效利用。

根据沈春耀作的关于民法典各分编草案的说明，物权编草案在总结有关改革试点实践经验基础上，对物权法的用益物权制度、担保物权制度作了相应修改，规

定了土地经营权的内容，并修改了土地承包经营权抵押的相关规定，以体现“三权分置”改革精神。

审议时，大家普遍认为，物权编草案对改革成果及时进行确认，体现了中国特色，十分接地气。其中，草案关于实行家庭承包的土地承包经营权人有权出让土地经营权的规定，成为常委会组成人员审议的焦点。一些委员认为，“出让”这一概念有待商榷。

陈锡文委员指出，习惯上我们对土地使用权的出让都是用在城镇的建设用地上，在农村经常用的概念是“流转”，物权法、农村土地承包法等用的都是“流转”。同样是多年从事农业农村工作的刘振伟委员也表示，现行土地承包法中关于土地流转的几种形式已经深入人心，没有必要再引入“出让”概念，引入后又衍生出“出让方”“受让方”“受让人”等概念，与原有的“承包方”“土地经营权人”“第三方”概念交叉重复，不利于基层干部和农民理解。“针对农民的法律，简单明了最好。”

针对说明中提到的，物权编草案将待国务院修改土地管理法的议案提请审议后，再就宅基地“三权分置”问题和农民住房财产权抵押问题作统筹研究和修

体现“三权分置”改革精神

党的十八大以来

改。有委员指出,根据上位法优于下位法的原则,民法典物权编草案应先于土地管理法作出相应修改。

全国人大财经委委员蔡继明分析称,中共十八届三中全会明确提出,要保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度。但根据现行法,只允许农民的住宅用地建自己居住的房子,且只能在集体经济成员内部流转或者退给集体组织,不允许转让给集体所有制成员之外,这严重地阻碍了城乡土地制度的改革。他建议,理顺法律关系,由物权编草案对相关问题作出一般性规定后,再对土地管理法进行修改。

冯忠华委员也表示,虽然随着城镇化的推进,农村宅基地严重供过于求,但随着乡村振兴战略的实施、农村环境的逐步改善,农村的资源对城市是有巨大吸引力的。他建议,对上述需求和当前制度的矛盾进行有效调整,并在民法典中作出规定,予以突破。

分别在土地承包经营权属证书、宅基地使用权属证书上将具有相应权利的全部家庭成员列入,是委员们集中呼吁的问题。沈跃跃副委员长指出,前几年原农业部对土地确权登记进行了试点,明确提出在确权登记簿和权证上写上妇女名字,实现农村妇女“证上有名,名下有权”,效果很好。她建议在物权编中作出相关规定,为包括妇女在内的家庭成员主张合法权益提供法律保障。

明确住宅建设用地使用权期间 届满将自动续期

有恒产者有恒心。住宅建设用地使用权期间届满后应作何处理?物权编草案给出了答案:自动续期。草案还规定,续期费用的缴纳或者减免,依照法律、行政法规的规定。这给大家吃下了一颗定心丸。

记者了解到,早在2016年11月公布的《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》提出,要研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期

的法律安排,推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期。此次物权编草案就相关问题先作原则性规定。

审议过程中,欧阳昌琼委员强调,编纂民法典是为具体的法律法规提供基本遵循。住宅用地70年使用权到期以后如何自动续期,应该有一个基本遵循和上位法依据,而不是反过来,等住建部门提出意见,国务院作出决定以后再来修改民法典中的相关条款。冯忠华委员建议,在对物权编相关规定进行深入研究的同时,与房地产税的立法工作紧密结合起来。

全国人大宪法和法律委员会副主任委员周光权提出,这个问题老百姓特别关心,但当前立法还是有“绕着困难走”的味道。“草案规定续期的费用按照法律、行政法规的规定来缴纳或减免,把立法的很多工作推给了国务院,这不是一个好方案。”

周敏委员认为,应当删去“续期费用的缴纳或者减免,依照法律、行政法规的规定”中的“行政法规”。她分析指出,住宅建设用地使用权期间届满续期缴费,直接关系到人民群众的切身利益,影响面很广,建议由法律规定,不要由行政法规规定。

首提居住权, 加强对建筑物业主权利的保护

最大的民生就是老百姓的权益问题。为加强民生保障、维护百姓权益,物权编草案首次规定了居住权制度,并加强对建筑物业主权利的保护,力求让老百姓的生活更加幸福。

为什么要规定居住权?沈春耀介绍,党的十九大报告提出,要加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居。为落实党中央的要求,草案在用益物权部分增加一章,专门规定居住权,居住权人有权按照合同约定并经登记占有、使用他人的住宅,以满足其稳定生活居住需要。这一制度安排有助于为公租房和老年人以房养老提供法律保障。

中国人民大学常务副校长、法学院教授王利明表示,设置居住权制度是缓解住房紧张问题、实现“居者有其屋”目标的有效机制。蔡达峰副委员长指出,草案中的“居住权”指的是用益物权在居住上的一种。但实际上,“居住权”概念很宽泛,居住权利内涵远远超过用益物权,用这么大一个概念来规定使用住宅的权利,容易引起歧义。他建议,可以用“住房使用权”等概念替代“居住权”,这样更通俗易懂、准确。

在小区公共区域张贴广告获得的收益应该归业主还是物业?这个一直以来争议不断的问题有望得到解决。记者了解到,物权编草案加强了对建筑物业主权利的保护,其中一点就是强化业主对共有部分共同管理的权利,并明确共有部分产生的收益属于业主共有。此外,为了解决物业管理活动中业主作出决议难的问题,草案适当降低了业主作出决议的门槛。

审议过程中,李钺锋委员表示,草案应当进一步明确保障业主对维修资金的知情权,建议增加“业主有权查阅、复制相关资料”的规定。杜小光委员则希望,草案对住宅专项维修基金的收取主体、收取数额、管理使用以及业主投票机制加以明确。

除了上述修改,物权编草案还完善了动产抵押和权利质押规则。结合动产担保登记需求不断增长的现实,徐绍史委员表示,目前我国动产登记分散在多个不同部门,不仅查询登记困难,而且登记信息无法充分披露,妨碍了交易的有序和安全。他建议参照不动产登记制度的条款,规定国家对动产担保实行统一登记制度,统一登记的范围、机构和办法,可以由法律和行政法规规定。

如何顺应时代发展趋势,直面互联网、大数据等给传统民法带来的挑战和冲击成为大家讨论的热点。全国人大财政经济委员会委员辜芳莉表示,网络空间中的财产虽然是虚拟的,但与现实的物质世界紧紧相连,关系权利人的合法权益。她建议,在物权编中增加对网络虚拟财产立法保护。★

合同编草案：让交易更公平更安全

文 / 本刊记者 王博勋

租房、网上购物、寄快递……无论我们是否意识到，我们的生活都充斥着各种交易，离不开各式合同。合同制度是市场经济的基本法律制度。1999年出台的合同法已经施行了19年，对保护当事人合法权益、促进商品和要素自由流动、实现公平交易和维护经济秩序发挥了重要作用。

作为民法典的重要组成部分，此次提交全国人大常委会会议审议的合同编草案，注重适应我国经济社会发展和全面深化改革的需要，落实党中央提出的完善市场经济法律制度的要求，解决合同法实施以来出现的新情况、新问题，借鉴国际立法经验，进一步修改完善了合同制度。在对草案予以积极评价的基础上，常委会组成人员还就如何完善相关规定、让交易更公平更安全展开了热烈讨论。

保障债权顺利实现， 加强对合同弱势方的保护

公平、自愿、诚信等是民法总则规定的民事主体从事民事活动应当遵循的基本原则，也是市场交易秩序的重要保障。为进一步贯彻这些原则，合同编草案完善相关规定，保障债权顺利实现，加大对合同弱势方的保护。

针对实践中一些合同当事人不守合同、欠债不还等突出问题，草案完善了合同保全、借款合同、融资租赁合同的有关规则，并设专章对保证合同进行规定，强化对债权实现的保护力度，防范因违约可能导致的债务风险，构建诚信社会。

例如，草案新增规定，债权人的债权到期前，债务人的权利可能因诉讼时

效期间届满或者未及时申报破产债权等情形难以实现的，债权人可以代位向债务人的相对人请求履行、向破产管理人申报或者作出其他必要的行为。

针对借款合同一章，吕薇委员指出，随着市场经济的发展和互联网技术的应用，我国的借贷市场发展迅速，也出现了不少问题，需要对新的借贷模式进行规范和管理。列席会议的全国人大代表厉莉表示，相较于普通老百姓之间的偶发性借贷，民间借贷中的经营型借贷往往会倚仗其行业垄断地位让贷款方在不能真实表达意思的前提下缔约，导致法律适用结果对民事主体的不公平。她建议，在借款合同一章中将民间借贷区分为一般性借贷与经营性借贷，加强对借贷双方利益的平衡保护，实现有效规范指引。

日常生活中，几乎我们每个人都遇到过“霸王条款”。尤其是一些公共事业单位和服务机构服务意识不强，“霸王条款”屡见不鲜。这些经营者预先拟定的格式条款将自己的意志强加给消费者，免除自身责任，排除消费者权利，令人深恶痛绝却又无可奈何。对此，草案规定了电、水、气、热力供应人以及公共承运人对社会公众的强制缔约义务，完善了格式条款制度，进一步约束“霸王条款”。

例如，在合同法相关规定的基础上，草案规定，提供格式条款的一方未履行提示或者说明义务，致使对方没有注意或者理解与其有重大利害关系的条款的，该条款不产生效力。

在加强对弱势合同当事人一方的保护方面，草案还增加规定了住房承租人优先承租权，以落实党中央提出的建立租购同权住房制度的要求，保护承租

人利益，促进住房租赁市场健康发展。

中国人民大学常务副校长、法学院教授王利明表示，强化对承租人、消费者等社会弱势群体的保护，对水、电、气等公共产品提供者的强制缔约义务作出规定，是合同编草案强化对契约正义和实质公平保护的重要体现，有助于保障人民的基本生活需要，保障民生。

不过，李钺锋委员指出，草案规定的格式条款含义较窄，实践中还包括房地产交易部门和行政管理部门提供的商品房买卖合同、建设工程施工合同、存量房买卖合同等，建议对格式条款的概念作更详细的表述。洛桑江村委员表示，草案确立了公共承运人的强制缔约义务，但没有规定违反强制缔约义务需要承担损害赔偿责任的法律后果，建议增加相关规定。

对电子合同作出特别规定， 增加规定物业服务合同和合伙合同

如何充分反映时代精神和时代特征、体现与时俱进的品格，是合同编编纂过程中重点关注的问题。全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀介绍称，为适应电子商务和数字经济快速发展的需要，规范电子交易行为，草案对电子合同订立、履行的特殊规则作了规定。

例如，草案规定，当事人一方通过互联网等信息网络发布的商品或者服务信息符合要约条件的，对方选定商品或者服务并提交订单成功时合同成立，但是当事人另有约定或者另有交易习惯的除外。

常委会组成人员纷纷表示，近年来，随着电子商务的逐渐普及，电子合同



吕薇委员认为,随着市场经济的发展和互联网技术的应用,我国的借贷市场发展迅速,也出现了不少问题,需要对新的借贷模式进行规范和管理。摄影/中国人大网 陶宏林



杜黎明委员认为,合同编草案采用的是章节模式,将一般规定与其他有名合同章节并列,不利于明确法律适用关系。摄影/中国人大网 陶宏林

也更加深入人心。相较于合同法,民法典合同编草案对电子合同的规定更加细化,坚定了电子合同未来发展的信心。

除了对电子合同作出特别规定,草案还完善了买卖合同、租赁合同、建设工程合同等典型合同的具体规则,增加了物业服务合同和合伙合同。

王利明教授表示,随着我国城市化进程的加快和人们居住方式的变化,与物业服务相关的纠纷也日益增加。合同编草案积极总结既有的立法、司法实践经验,将物业服务合同作为独立的典型合同加以规定,是对我国现实需要的回应。

全国人大教育科学文化卫生委员会委员高红卫指出,供水、用电、热力合同和物业服务合同都属于生活服务类的合同,建议将这些合同合并为“生活服务合同”,同时增加家政服务、护理服务等内容。常年在司法一线工作的厉莉代表表示,自己审理过大量的服务合同,但由于这类合同属无名合同,司法实践中法律适用难度较大。她建议,抽象出服务合同的一般特征并在合同编中予以规定,这样有利于今后司法裁判的统一。

保证即以个人的信用为担保,又称为“人保”。作为一种重要的担保方式,保证在社会经济生活中发挥了重要的融资、担保功能。虽然我国担保法对保证合同作出了规定,但从实践来看,有

些规则已经过时。值得注意的是,此次提交审议的合同编草案大量吸收了担保法的规定并加以修改完善,增设专章对保证合同予以规范。

落实绿色原则, 修改完善一般规则

首次规定绿色原则被视为民法总则的一大亮点。有学者指出,民法典合同编作为调整民事交易活动的基本法律,是落实民法总则绿色原则和建设生态文明制度体系的重要领域,反映环境保护的时代要求才有生命力。

为落实绿色原则,草案规定,当事人在合同履行中应当遵循诚信原则,根据交易习惯负有节约资源、减少污染的义务,在合同终止后负有旧物回收义务。草案还规定买卖合同的出卖人依法负有回收义务。

此外,根据合同理论和实践的发展,草案还修改了合同效力、合同履行、债权转让、合同解除和违约责任等一般规则。

针对违约责任,杜小光委员表示,现行合同法违约条款规定的违约成本过低,导致现实中很多当事人为了追求更大的利益宁愿承担违约责任,存在故意违约、随意违约的行为,导致守约方损失严重,破坏了市场经济秩序。他建议在合同编中增加规定,违约方违约后

不仅要承担经济赔偿责任,还要承受信用缺失的后果,从而建立起良好的经济秩序和契约精神,让人人敬畏、尊重法律,依法办事。

债法的一般规则是民法的重要内容。沈春耀介绍称,考虑到现行合同法总则已规定了大多数债的一般规则,这次编纂不再单设一编对此作出规定。为更好规范各类债权债务关系,草案在现行合同法的基础上,补充完善债法的一般规则:一是明确非合同之债的法律适用规则。二是细化无因管理、不当得利之债的规则。

一些委员提出,应当对合同编的体例作进一步研究。例如,杜黎明委员表示,合同编草案采用的是章节模式,将一般规定与其他有名合同章节并列,不利于明确法律适用关系。而且,将无因管理、不当得利作为两章放在其他有名合同章节之后,似乎把法定之债和具体合同之债置于同等地位,这样安排不利于厘清二者之间的关系。

“很显然,合同无法涵盖债的全部。”陈斯喜委员认为,民法总则将合同放在“债”这一概念之下,但当前民法典各分编中没有债权编,只有合同编。将无因管理、不当得利作为合同编下的两章,和民法总则关于债的概念不一致,并不合适。他表示,分编应该体现总则思想,建议将合同编改为债权编。★

人格权编草案：让你我活得更尊严

文 / 本刊记者 王晓琳

“民之所望，施政所向。”让人民群众生活得更加幸福、更有尊严，是党和国家矢志不移的奋斗目标，也是全国人大及其常委会的立法追求。

8月27日，备受瞩目的民法典各分编草案首次提请十三届全国人大常委会第五次会议审议，民法典编纂工作迈出“第二步”。其中，草案单独设立人格权编成为社会各界关注的焦点。人格权为何要单独成编？此编具体规定了哪些内容？常委会组成人员在审议中又有怎样的真知灼见？本刊记者带您逐一了解。

为何在民法典中增加人格权编？

当人们基本的生存需要得到满足之后，对文化和精神的需要将越来越强烈——马斯洛在其提出的“需求层次理论”中，将这种心理需要归纳为自尊需要。

中国特色社会主义进入新时代，党的十九大报告在深刻分析我国经济社会现实的基础上明确指出，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。而人民日益增长的美好生活需要体现为从实现外在物质文化需要向同步追求精神心灵需求的转变，不仅要求充分保障财产权，且期待人格尊严能够获得尊重，名誉、荣誉、隐私、个人信息等人格权能够得到有效保护。

人格权是民事主体对其特定的人格利益享有的权利，关系到每个人的人格尊严，是民事主体最基本、最重要的权利。全国人大常委会法工委主任沈春耀在作关于民法典各分编草案的说明时表示，保护人格权、维护人格尊严，是

我国法治建设的重要任务，近年来加强人格权保护的呼声和期待较多。“为了贯彻党的十九大和十九届二中全会关于‘保护人民人身权、财产权、人格权’的精神，落实宪法关于‘公民的人格尊严不受侵犯’的要求，综合考虑各方面意见，总结我国现有人格权法律规范的实践经验，在民法典中增加人格权编是较为妥当、可取的。”他强调，人格权编草案坚持以人民为中心，顺应人民群众对人格权保护的迫切需求，在现行有关法律法规和司法解释基础上，对各种具体人格权作了较为详细的规定，为人格权保护奠定和提供了充分的民事请求权法律基础。

中国人民大学常务副校长、法学院教授王利明是支持在民法典中单独设立人格权编的代表学者之一。他认为，人格权独立成编既是新中国社会发展成果的立法体现，也是对互联网、大数据、高科技发展的立法回应，更是人民群众美好幸福生活的重要保障。王利明教授指出，实践中网络谣言、网络暴力、“人肉搜索”、信息泄露等现象层出不穷，其侵害的对象主要是公民的名誉、隐私和个人信息，网络空间“侵权易、维权难”的问题严重，因此，有必要在总结我国立法、司法实践经验基础上，加强人格权立法。在他看来，本次常委会会议审议的民法典各分编草案设置独立的人格权编，充分体现了党中央和立法机关对人格权保护的高度重视。

中国政法大学教授李显东对此也分析指出，单独设立人格权编至少有三重意义：第一，它是一个权利宣言，再次表明我国对于人格权是充分保护的；第二，它是一个裁判规则；第三，它还

涉及有关人格权法律关系的一个最基本的行为规则。

人格权编将保护你我哪些权利？

据沈春耀介绍，人格权编这一部分，主要是从民事法律规范的角度规定自然人和其他民事主体人格权的内容、边界和保护方式，不涉及公民政治、社会等方面权利。草案既包括人格权的一般规则，也对生命权、身体权和健康权，姓名权和名称权，肖像权，名誉权和荣誉权，隐私权和个人信息分章作出具体规定，可谓亮点纷呈。

草案明确规定，民事主体的人格权受法律保护，人格权不得放弃、转让、继承，对人格权不得进行非法限制。民事主体可以许可他人使用姓名、名称、肖像等，但是依照法律规定或者根据其性质不得许可的除外。值得一提的是，草案还规定了人格权受到侵害后的救济方式。记者注意到，草案特别规定了死者的姓名、肖像、名誉、荣誉等受到侵害时的维权途径，有助于更全面地保护死者的人格利益。

针对法定救助义务、人体组织器官捐献、禁止性骚扰等实践中反映较多的问题，草案也一一作出回应。根据人格权编草案，自然人的生命权、身体权、健康权受到侵害或者处于其他危难情形的，负有法定救助义务的机构和人员应当依法及时施救。中国法学会民法学研究会副秘书长孟强认为，按照法律规定，警察、医师等人员负有这种及时施救的义务，这一规定强化了对自然人基本人身权利的保护，体现了民法典的人文精神和人文关怀。此外，草案对社会各界反映强烈的性骚扰问题也作出明

确规定：违背他人意愿，以言语、行动或者利用从属关系等方式对他人实施性骚扰的，受害人可以依法请求行为人承担民事责任。用人单位应当在工作场所采取合理的预防、投诉、处置等措施，预防和制止性骚扰行为。中国社科院法学所民法室主任谢鸿飞表示，这意味着用人单位如果没有建立预防、制止性骚扰的机制，就要对受害人承担责任，“从而促使用人单位履行义务，减少和遏制性骚扰行为的发生。”

除了回应以上社会热点，草案为了平衡好保护个人权益和发挥新闻报道、舆论监督作用之间的关系，在详细规定名誉权和荣誉权相关内容时还规定，行为人为维护公序良俗实施新闻报道、舆论监督等行为，影响他人名誉的，不承担民事责任。但是行为人捏造事实、歪曲事实、对他人提供的事实未尽到合理审查义务或者包含过度贬损他人名誉内容的除外。

现实中隐私权和个人信息保护领域也存在诸多突出问题，这也成为人格权编草案中备受社会各界关注和期待的部分。草案在现行法律规定基础上，进一步强化对隐私权和个人信息的保护，并为即将制定的个人信息保护法留下衔接空间。“草案首次对隐私权作出了明确界定，用单独一章对保护隐私权和个人信息进行了详细规定，有效回应了现实需求。”孟强说。

委员们对人格权编有何见地？

此次常委会会议分别安排8月30日下午和31日上午对民法典各分编草案进行分组审议，以便常委会组成人员和列席会议同志能充分发表意见、建议。审议中委员们普遍认为，人格权独立成编，是对党的十九大报告明确提出的“保护人民人身权、财产权、人格权”重要论断的全面贯彻，充分体现了我们党以人民为中心的发展思想，顺应了人民群众对美好生活的向往。大家纷纷表示，这是我国民事立法和民法典体系的



杜玉波委员认为，民法典分编包括人格权编，是中国民法典领先世界的一个创举，将为世界人格权保护法治建设贡献中国智慧和方案。摄影/ 中国人大网 陶宏林

重大发展和创新，充分体现了民法典编纂的中国特色，是制度自信和文化自信的重要体现，实践意义和时代意义都非常重大。

杜玉波委员认为，草案详细规定了各种典型人格权的保护、利用和损害赔偿问题，体系完整，内容全面，规范严谨。“民法典分编包括人格权编，是中国民法典领先世界的一个创举，将为世界人格权保护法治建设贡献中国智慧和方案。”杜玉波倍感振奋地说道。同时他也建议，在人格权编草案中增加规定名誉权受侵害的具体认定方法及有关电子信息、互联网不得侵犯私人生活安宁的相关规定，加快人格权编的制定工作，确保2020年如期完成民法典编纂工作。

“在中国，人格权已不是抽象概念。对人格权的保护，人民群众已不满足于消极保护，而是期盼立法确权并得到全面保护，不断提升获得感、幸福感、安全感。”曹建明副委员长感慨道，人格权编不仅在民法典编纂上，而且在我国立法史上都是全新的体系，提出目前的人格权编草案实属不易。在他看来，人格权编是对宪法人权保护原则的有力落实，也是对人格尊严民法保护的深化，有利于促进人格权的司法保护，更好弘扬社

会主义核心价值观。

在充分肯定人格权编的重要意义的同时，也有一些委员提出，从体例上应将人格权编放在各分编之首。

“在国人的观念中，人是第一位的、最宝贵的。《论语·乡党》里有一句话，‘伤人乎？’不问马。”高友东委员说，首先要讲人是传统观念。民法典作为一个适用性法律，也是一个向世界宣示性的法律，将人格权作为第一编既凸显其重要性，也符合我们的传统观念。

陈斯喜委员也表示，把人格权放在物权、债权之后作为第三编不合适。主要有两个理由：一是没有体现以人民为中心的思想，不是以人为本，而是以物为本。“物对人，只有人存在才有意义，首先有人，才有对物的权利，应当先规定人格权，再规定物权、债权等。”二是现在这个顺序与民法总则第五章民事权利的规定顺序不一致。民法总则第五章开宗明义是先规定人格权，然后才规定了物权。“民法总则对民事权利的规定顺序比较科学、合理。建议各分编的编排顺序也作一下调整，把人格权编放在第一编，这样能够更好地体现以人民为中心、以人为本这一思想，也与民法总则第五章的顺序相一致。”

婚姻家庭编草案： 力促婚姻家庭关系和谐稳定

文 / 本刊记者 彭东昱

婚姻家庭制度是规范夫妻关系和家庭关系的基本准则，关系到家家户户的利益。1980年五届全国人大三次会议审议通过了婚姻法，2001年九届全国人大常委会第二十一次会议对该法作了修改。1991年收养法颁布，1998年作了修改。婚姻法、收养法实施以来，对于建立和维护和谐的婚姻家庭关系发挥了重要作用。随着婚姻观念、家庭关系的变化，婚姻家庭领域出现了一些新情况。为进一步弘扬夫妻互敬、孝老爱亲、家庭和睦的中华民族传统家庭美德，体现社会主义核心价值观，促进家庭关系和谐稳定，婚姻家庭编草案以现行婚姻法、收养法为基础，在坚持婚姻自由、一夫一妻等基本原则的前提下，结合社会发展需要，修改了部分规定，并增加了一些新规定。

疾病不再是禁止结婚的情形。现行婚姻法规定，患有医学上认为不应当结婚的疾病者禁止结婚。实践中，这一规定很难操作，且在对方知情的情况下，是否患有疾病并不必然会影响当事人的结婚意愿。为尊重当事人的婚姻自主权，草案规定，一方患有严重疾病的应当在结婚登记前如实告知对方，不如实告知的，对方可以请求撤销该婚姻。

骗取结婚登记的婚姻无效。现行婚姻法规定婚姻无效的情形有四种：重婚、有禁止结婚的亲属关系、婚前患有医学上认为不应当结婚的疾病且婚后尚未治愈、未达到法定婚龄。为维护婚姻登记制度的权威性，保障婚姻当事人的合法权益，草案增加了一项婚姻无效

的情形，规定以伪造、变造、冒用证件等方式骗取结婚登记的婚姻无效。

增加离婚冷静期的规定。应对居高不下的离婚率，目前国内部分地区试行“离婚冷静期”。近日，最高人民法院印发《关于进一步深化家事审判方式和工作机制改革的意见（试行）》，对司法实践中的“冷静期”进行书面规定。不过，目前设置的“冷静期”并未强制，且需经双方当事人同意。

草案对“冷静期”予以肯定，规定了一个月的离婚冷静期，在此期间，任何一方可以向登记机关撤回离婚申请。这为草率型、冲动型、赌气型离婚人群增加了离婚“难度系数”。

增加了离婚损害赔偿的兜底条款。现行婚姻法规定了四种适用离婚损害赔偿的情形。为更好地发挥离婚损害赔偿制度的预防、制裁作用，促进婚姻关系的稳定，草案增加了离婚损害赔偿的兜底条款，将其他一些确实给对方造成严重损害的情形纳入损害赔偿范围。

不再保留计划生育的有关内容。现行婚姻法、收养法中都有关于计划生育的条款，“实行计划生育”“夫妻双方都有实行计划生育的义务”“晚婚晚育应予鼓励”“收养不得违背计划生育的法律、法规”。为适应我国人口形势新变化，草案不再规定有关计划生育的内容。

关于夫妻共同财产的范围，草案增加了“其他劳务报酬”“投资的收益”。

增设了婚内分割夫妻共同财产制度。草案将2011年公布实施的婚姻法

司法解释（三）第四条的规定上升到更高阶位的民法典中，规定夫妻关系存续期间，有下列情形之一的，夫妻一方可以向人民法院请求分割共同财产：一方有隐藏、转移、变卖、毁损、挥霍夫妻共同财产或者伪造夫妻共同债务等严重损害夫妻共同财产利益行为的；一方负有法定扶养义务的人患重大疾病需要医治，另一方不同意支付相关医疗费用的。

增设了夫妻日常家事代理权。草案规定夫妻一方因家庭日常生活需要而实施的民事法律行为，对夫妻双方发生法律效力，但是夫妻一方与相对人另有约定的除外。夫妻之间对一方可以实施的民事法律行为范围的限制，不得对抗善意相对人。

增加了分居满一年一方再次起诉离婚，法院应判离的条款。关于诉讼离婚，草案增加了一款规定，经人民法院判决不准离婚后，又分居满一年，一方再次提起离婚诉讼的，应准予离婚。

确定离婚后子女抚养按最有利于未成年子女的原则。对于离婚后子女抚养问题，草案明确规定，离婚后，不满两周岁的子女，以由母亲直接抚养为原则。已满两周岁的子女，如双方因抚养问题发生争执不能达成协议时，由人民法院根据双方的具体情况，按照最有利于未成年子女的原则判决。

草案还增加规定，祖父母、外祖父母探望孙子女、外孙子女的，参照适用不直接抚养子女的父或者母探望子女的规定。

确立离婚财产分割照顾无过错方原则。关于离婚时财产分割,现行婚姻法规定:协议不成时,由人民法院根据财产的具体情况,照顾子女和女方权益的原则判决。草案将其修改为:协议不成时,由人民法院根据财产的具体情况,照顾子女、女方和无过错方权益的原则判决。

扩大离婚补偿适用范围。离婚补偿救济适用范围不再限于“分别财产制下”,也就是说,只要是夫妻关系,不管婚姻存续期间采用什么财产制,一方因抚育子女、照料老人、协助另一方工作等付出较多义务的,离婚时都可以主张“离婚补偿救济”。

增加收养关系成立的可能性。草案放宽了收养人的条件,除无子女外,只有一名子女也可以收养,并规定:无子女的收养人可以收养两名子女,有一名子女的收养人只能收养一名子女。

关于被收养的对象,草案取消了现行收养法“不满十四周岁”的限定,符合条件的未成年人就可以被收养。

对于单身收养的问题,草案体现了男女平等,将现行收养法规定的“无配偶的男性收养女性的,收养人与被收养人的年龄应当相差40周岁以上”,修改为“无配偶者收养异性子女的,收养人与被收养人的年龄应当相差四十周岁以上”。

对于有配偶者收养子女问题,现行收养法规定,须夫妻共同收养。草案增设了配偶单方收养的规定,“配偶一方为无民事行为能力人或者被宣告失踪的,可以单方收养。”

草案还规定,收养人收养与送养人送养,应当双方自愿。收养八周岁以上未成年人的,应当征得被收养人的同意。该规定与去年10月1日起实施的民法总则关于限制民事行为能力人的规定相一致。

此外,对于大家普遍关心的夫妻债务问题,现行婚姻法没有具体规定夫妻关系存续期间个人债务、共同债务的认



吕彩霞委员表示,草案不再保留现行法律中有关计划生育的内容,对此要“进一步斟酌”。摄影/中国人大网 陶宏林

定和承担。2003年最高人民法院出台的婚姻法司法解释(二)第二十四条,近年来引发了较大争议,一度成为社会关注的热点问题。2018年1月,最高人民法院发布了《关于审理涉及夫妻债务纠纷案件适用法律有关问题的解释》,修改了此前司法解释关于夫妻债务认定的规定。目前看来,司法解释基本平息了争议和热点。全国人大常委会法工委主任沈春耀表示,因新司法解释刚出台实施不久,尚需要进一步观察实践效果,再研究如何在婚姻家庭编草案作出相关规定。草案目前对现行婚姻法的有关规定未作实质性修改。

审议中,有的常委会委员对草案提出了一些不同意见。

对不再保留现行法律中有关计划生育的内容,吕彩霞、周敏、吴恒等委员表示要“进一步斟酌”。一是计划生育是我国的基本国策,宪法及人口与计划生育法中都规定了相关内容,删除现行婚姻法、收养法中的有关规定,可能会给公众带来误导。二是目前多子也是造成贫困的一个原因,特别是一些贫困地区,许多家庭甚至有五六个孩子,“一旦

法律完全放开,很可能造成新的返贫现象。”李康委员认为计划生育是对我国影响面很广、很长远的问题,建议组织科学系统的研究。

吕世明委员建议进一步完善监护制度,厘清监护责任的性质和范围,特别是应当进一步研究解决成年人的监护责任、监护监督人设立等问题。

草案第七百九十五条对于离婚后未成年子女姓氏变更问题作了规定。陈斯喜委员认为“这一条文出来就会引起更多的矛盾”。李钺锋委员也表示,实践中难以掌握,争夺孩子抚养权问题极可能成为离婚案件中更棘手的焦点问题,夫妻争夺孩子抚养权将有可能演变为姓氏争夺战,未成年人权益的保护反而被忽略。

有的委员认为,草案中还存在一些“过时条款”,不符合现代文明,建议删除。比如,收养人必须是无子女或者只有一名子女,无子女的收养人可以收养两名子女,有一名子女的收养人只能收养一名子女;“登记结婚后,根据男女双方约定,女方可以成为男方家庭的成员,男方可以成为女方家庭的成员”。✘

继承编草案： 如何妥善处理“身后事”？

文 / 本刊记者 王晓琳

梁老太丈夫早年去世，儿子在外省工作，其饮食起居多由邻居邹女士帮忙照料。为表感谢，梁老太立下遗嘱将自己仅有的一栋房屋遗赠给邹女士并办理公证手续，对此儿子也表示理解。不料邹女士竟因事故去世，恰逢房子拆迁，梁老太获得两套拆迁安置房，于是想重新立份遗嘱，将两套房子分别赠予儿子和邹女士的子女。但依据现行继承法中公证遗嘱效力优先的规定，要想变更遗嘱则必须再跑一趟公证处，重新订立公证遗嘱或撤销原来的公证遗嘱，然而老人年事已高力不从心……

如今，类似这位老人的困扰则有望解决。8月27日提请全国人大常委会会议审议的民法典各分编草案中，继承编草案修改了遗嘱效力规则，删除了现行继承法中关于公证遗嘱效力优先的规定，切实尊重遗嘱人的真实意愿。

那么，相比于现行继承法，继承编草案还有哪些与时俱进的变化？这些变化对我们每个人将产生怎样的影响呢？

修改完善继承制度是时代发展所需

继承制度是关于自然人死亡后财富传承的基本制度。我国现行的继承法是1985年六届全国人大三次会议通过的，共五章三十七条。适用三十多年来，继承法的部分规定已不能适应时代需要，影响其调整继承法律关系职能作用的发挥。此次编纂民法典各分

编则为修改完善我国的继承制度提供了良好契机。

全国人大常委会法工委主任沈春耀在介绍民法典各分编的总体考虑时指出，在民法典各分编编纂工作中，主要把握以下几点：一是坚持以人民为中心，以保护民事权利为出发点和落脚点，切实回应人民的法治需求，更好地满足人民日益增长的美好生活需要，努力让民法典成为新时代保护人民民事权利的权利法典。二是坚持立足国情和实际，坚持问题导向，适应中国特色社会主义进入新时代和我国社会主要矛盾变化的需要，总结改革开放40年来民事立法和实践经验，以法典化方式巩固、确认和发展民事法治建设成果，提高民事法律制度的针对性、有效性、适应性，努力发挥引领、推动、保障改革的积极作用。三是坚持依法治国和以德治国相结合，将社会主义核心价值观融入民事法律规范，大力弘扬社会公德、家庭美德，贯彻和体现新发展理念。四是增强民事法律规范的系统性。继承编草案作为民法典的重要组成部分自然也不例外，其在现行继承法基础上作出的修改均以上述考量为尺度，力求适应新时代发展需要。

现实中，随着人民群众生活水平的不断提高，自然人的合法财产日益增多，因继承引发的纠纷也越来越多，情形也越来越复杂。以北京市西城区法院为例，2017年西城区人民法院举行遗嘱继承纠纷典型案例新闻通报会时表示，该院近几年遗嘱继承纠纷呈逐年递

增之势，2014年收案56件，2015年收案109件，2016年收案121件，2017年仅上半年就收案90件，由此可见一斑。

在此背景下，继承编草案坚持与时俱进，对诸多社会新的变化积极作出回应。“根据我国社会家庭结构、继承观念等方面的发展变化，继承编草案在继承法的基础上，修改完善了继承制度，以满足人民群众处理遗产的现实需要，促进家庭和睦，推进老龄事业和产业发展。”沈春耀说道。

从制度上保障遗产得到妥善处置

为确保遗产得到妥善管理、顺利分割，更好地维护继承人、债权人利益，避免和减少纠纷，继承编草案增加遗产管理人制度，规定了遗产管理人的产生方式、职责和权利等内容。

草案明确规定，继承开始后，遗嘱执行人为遗产管理人；没有遗嘱执行人的，继承人应当及时推选遗产管理人；继承人未推选的，由继承人共同担任遗产管理人；没有继承人或者继承人均放弃继承的，由被继承人生前住所地的民政部门担任遗产管理人。草案还规定，遗产管理人应当履行清理遗产并制作遗产清单、保管遗产、处理债权债务、按照遗嘱或者依照法律规定分割遗产等职责。

“随着经济社会的发展，个人财产种类繁多，价值巨大，因此有必要设立遗产管理人制度。”中华女子学院副院长，中国法学会婚姻家庭法学研究会副会长、秘书长李明舜指出，遗产管

理人有着自身明确的职责,他的介入一方面可以使被继承人的意愿得到充分实现,另一方面可以避免被继承的遗产因为缺乏管理而丧失、遗漏、被其他人侵占。

此外,继承编草案进一步完善遗赠扶养协议制度,适当扩大了扶养人的范围,规定自然人可以与继承人以外的组织或者个人签订遗赠扶养协议,按照协议,该组织或者个人承担该自然人生养死葬的义务,享有受遗赠的权利,从而满足养老形式多样化需求,促进老龄产业发展。

为保护债权人利益,保障国家税收应收尽收,草案还完善了债务清偿规则,规定遗产分割前,应当支付丧葬费、遗产管理费,清偿被继承人的债务,缴纳所欠税款;但应当为缺乏劳动能力又没有生活来源的继承人保留适当的遗产。同时,草案明确遗产已经分割时债务清偿、税款缴纳的具体规则。

值得一提的是,继承编草案对于无人继承又无人受遗赠的遗产的处理规定也进行了修改。现行继承法规定,无人继承又无人受遗赠的遗产,归国家所有。但遗产收归国有后如何处置,法律上并未明确指出。而继承编草案则作进一步规定:无人继承又无人受遗赠的遗产,归国家所有,用于公益事业。这就为无主遗产收归国有后的去处指明了方向。

遗嘱应体现当事人的真实意愿

现行继承法规定了遗嘱的形式,包括公证遗嘱、自书遗嘱、代书遗嘱、录音遗嘱、口头遗嘱等,并确立了公证遗嘱优先的原则,明确“自书、代书、录音、口头遗嘱,不得撤销、变更公证遗嘱”。

而此次继承编草案,则在继承法基础上增加了打印、录像等新的遗嘱形式,以适应科学技术的发展需要。同时如开篇所述,草案修改遗嘱效力规则,删除了继承法中关于公证遗嘱效力优



吕建委员认为,婚姻家庭编和继承编需要充分凸显中华文化的印记,体现中华文化特有的价值和伦理,在具体规则的设计上需要更多关注我国人民特有的精神世界和价值体系。

先的规定,成为此次继承编草案备受关注的一大亮点。

据了解,由于继承法中没有规定打印遗嘱这种形式,法院在审理此类案件时一般会认定打印遗嘱无效。如今,人们的书写习惯已发生深刻变化,相关规定应予以修改完善。中华遗嘱库管理委员会主任陈凯注意到,草案规定打印遗嘱应当有两个以上见证人在场见证,且遗嘱人和见证人应当在遗嘱每一页签名并注明日期,“这一规定确立了打印遗嘱的合法性,同时也保证了打印遗嘱的严谨性。”但考虑到打印遗嘱可能出现的问题,陈凯建议,有多份打印遗嘱出现的情况下,对居委会、村委会和老年人组织等公益机构,以及公证处、律师事务所和中华遗嘱库等遗嘱服务机构担任见证人所形成的打印遗嘱,应当优先于公民个人担任见证人形成的打印遗嘱。

而针对草案拟取消公证遗嘱效力优先的规定,中国社科院法学所民法室主任谢鸿飞则分析认为:“遗嘱自由是继承法的重要理念。如果机械规定公证遗嘱优先,在公证遗嘱和最后遗嘱发生冲突时,可能损害遗嘱自由。”北京大学

法学院教授、中国法学会婚姻家庭法学研究会副会长马忆南也强调,遗嘱的核心是要真实合法有效地表达遗嘱人的意愿。规定公证遗嘱效力最高违背了自由、效率等一些法律的基本价值,限制遗嘱人撤销变更遗嘱的权利,增加不必要的成本,不适应民众对遗嘱便利自由的需求,也不符合大多数国家各种遗嘱形式效力平等的立法通例。她认为,遗嘱人可以以任何一种法定的遗嘱形式撤回先前以其他法定形式所设立的遗嘱,遗嘱人所立的多种形式的遗嘱,如果内容互相抵触,应当尊重遗嘱人的真实意思表示,以最后所立的遗嘱为准。

此外,一些学者和常委会组成人员也就继承编草案提出了自己的意见、建议,为推动建立完善增进家庭和睦的继承制度添砖加瓦。

在中国人民大学常务副校长、法学院教授王利明看来,继承编要重点解决的问题之一,就是要进一步扩大遗产的范围,完善遗产管理规则。他指出,随着我国经济社会的发展,财产的形式也在不断丰富,网络虚拟财产、数据财产等不断出现,这就需要在继承法第三条规定的基础上,进一步扩大遗产的范围,以充分体现保护产权和继承权的精神。因此,凡是非专属于死者自身的财产,都可以成为继承的对象。

全国人大财经委委员骞芳莉的想法与王利明教授不谋而合。“随着网络科技革命不断发展,网络虚拟财产的保护就提上了日程。”骞芳莉建议,在继承编草案中增加对网络虚拟财产保护的内容,在网络实名制的前提下将网络虚拟财产纳入遗产继承的范围,同时注重保护网络虚拟财产可能涉及的隐私权。

同时,吕建委员在审议民法典各分编草案时也提出,婚姻家庭编和继承编需要充分凸显中华文化的印记,体现中华文化特有的价值和伦理,在具体规则的设计上需要更多关注我国人民特有的精神世界和价值体系。✶

侵权责任编草案： 对侵权责任法作出重要补充和完善

文 / 本刊记者 彭东昱

侵权责任是民事主体侵害他人权益应当承担的法律后果。侵权责任法自2010年7月1日施行以来,在保护民事主体合法权益、明确侵权责任、预防和制裁侵权行为方面发挥了重要作用。侵权责任编草案在总结侵权责任法实践经验的基础上,针对侵权领域出现的新情况,吸收借鉴司法解释的有益做法,对侵权责任制度作出了必要的补充和完善。

一是完善公平责任规则。侵权责任法规定,受害人和行为人对损害的发生都没有过错的,可以根据实际情况,由双方分担损失。实践中,该规定因裁判标准不明导致适用范围过宽,社会效果不是很好。为进一步明确该规则的适用范围,统一裁判尺度,草案将侵权责任法规定中的“根据实际情况”修改为“依照法律的规定”。

法律设定公平责任原则的本意是由于民事权利受到重大损失,但依照过错责任原则及无过错责任原则均无法得到救济,所以为不显失公平,由双方根据实际情况分担损失。由于我国法律对公平责任原则的规定比较笼统,法院在适用该条文时存在滥用的情况,如有些法院为了“息事宁人”或“让当事人心理平衡”,有责无责各打五十大板,这样看起来貌似解决了问题,其实是埋下了隐患。业内人士表示,这一修改对于避免当事人滥诉缠访,避免法院和稀泥裁判,弘扬社会主义核心价值观,具有重大意义。

审议中,周敏委员提出,侵权责任

编草案中并未对“依照法律的规定”作出具体解释,“法律的规定”可能比较难以找到具体的规定在哪儿。建议把公平责任的规定写清楚、具体,不然还是存在裁判标准不明的问题。

二是扩大了精神损害赔偿的适用范围。草案增加规定,故意侵害自然人具有人身意义的特定物品造成严重精神损害的,被侵权人有权请求精神损害赔偿。

如何理解“具有人身意义的特定物品”,有法律专家表示:“比如很多人把宠物作为家庭成员,再比如结婚纪念戒指等,对这些的损害不单纯是物权的损害,更多是对权利人心灵上的损害。”

对“具有人身意义的特定物品造成严重精神损害”进行赔偿在司法实践中早已存在。2001年《最高人民法院关于确定民事侵权精神损害赔偿责任若干问题的解释》第四条规定:“具有人格象征意义的特定纪念物品,因侵权行为而永久性灭失或者毁损,物品所有人以侵权为由,向人民法院起诉请求赔偿精神损害的,人民法院应当依法予以受理。”

基于上述司法解释而产生的相关判例并不鲜见。例如,叶柳根保管有祖传的六尺轴祖宗画像一幅,该画像供当地叶姓三十多户人家供奉,传至叶柳根的手中时已经有150年的历史。因年代久远,该画像四周的装裱有破损。2005年1月7日,原告将该画像委托杨建开的装裱店进行装裱。1月13日上午,杨建夫妇外出,杨建的岳母误认为该画像是废纸,当作废品卖了。叶柳根向浙江

省金华市婺城区人民法院起诉,要求装裱店赔偿精神损害1万元。法院经过审理,认为原告保存的祖宗画像,是具有人格象征意义的特定纪念物品,可以让原告寄托对祖先的怀念之情,该特定纪念物品因被告的侵权行为而遭到损害,势必引起原告及其家人的精神痛苦,被告应当对原告予以适当的精神损害赔偿,因此支持了原告的诉讼请求。

此次草案将最高人民法院司法解释上升为法律规定,进一步完善了我国精神损害赔偿制度。表明随着社会发展进步,我国法律从重视物质财富的保护拓展到越来越关注对人的精神权益、人格权益的保护。

审议中吴恒委员建议该条款表述“可以再斟酌一下”。“这种表述含有多个不确定性。作为法律来讲,很重要的一个功能是定纷止争。如果法律条文有不确定性或者模糊表述,定纷止争就体现不出来,比如,具有‘人身特定意义的物品’,这个说法到法庭上就很难作出判断,纷争很难止住,定纷止争的作用达不到。”

三是完善网络侵权责任制度。随着互联网的快速发展,网络侵权行为越来越复杂,为了更好地保护权利人的利益,同时平衡好网络用户和网络服务提供者之间的利益,草案在侵权责任法的基础上细化了网络侵权责任的具体规则。

草案明确提出:网络用户、网络服务提供者利用网络侵害他人民事权益的,应当承担侵权责任。网络用户利用



周敏委员表示,侵权责任编草案中并未对“依照法律的规定”作出具体解释,建议把公平责任的规定写清楚、具体,不然还是存在裁判标准不明的问题。摄影/中国人大网 冯涛



吴恒委员认为,作为法律来讲,很重要的一个功能是定纷止争。如果法律条文有不确定性或者模糊表述,定纷止争就体现不出来。摄影/新华社记者 申宏

网络服务实施侵权行为的,权利人有权通知网络服务提供者采取删除、屏蔽、断开链接等必要措施。通知应当包括构成侵权的初步证据。网络服务提供者接到通知后,应当及时采取必要措施,并将该通知转送相关网络用户;未及时采取必要措施的,对损害的扩大部分与该网络用户承担连带责任。权利人因错误通知造成网络用户损害的,应当承担侵权责任。

草案同时要求,网络服务提供者知道或者应当知道网络用户利用其网络服务侵害他人民事权益,未采取必要措施的,与该网络用户承担连带责任。

四是完善机动车交通事故责任规则。为明确挂靠车辆引发交通事故时的责任主体,草案规定,以挂靠形式从事道路运输经营活动的机动车发生交通事故造成损害,属于该机动车一方责任的,由挂靠人和被挂靠人承担连带责任。

明确机动车强制保险和商业保险的赔偿顺序,同时投保机动车强制保险和商业保险的机动车发生交通事故造成损害,属于该机动车一方责任的,先由承保机动车强制保险的保险人在强制保险责任限额范围内予以赔偿;不足部分,由承保机动车商业保险的保险人根据保险合同的约定予以赔偿;仍然不足的,由侵权人赔偿。这样规定有

利于厘清责任,让受害者及时获得救助和赔偿,也减轻了机动车驾驶人的经济负担,充分发挥保险的社会功能。

增加非营运机动车无偿搭乘造成损害的责任规则。实践中,无偿搭乘引发的损害赔偿问题争议较大,为了既保护受害者的权益,又鼓励大家助人为乐,草案规定,非营运机动车发生交通事故造成无偿搭乘人损害,属于该机动车一方责任的,应当减轻或者免除其赔偿责任,但是机动车使用人有故意或者重大过失的除外。

五是完善生态环境损害责任。为了落实党的十八届三中全会提出的“对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度”的要求,贯彻党的十九大报告提出的要“加大生态系统保护力度”的决策部署,结合2017年中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》,草案修改完善了生态环境损害责任制度。

增加规定生态环境损害的惩罚性赔偿制度。草案规定:侵权人故意违反国家规定损害生态环境的,被侵权人有权请求相应的惩罚性赔偿。

明确生态环境损害的修复和赔偿制度。草案规定:损害生态环境,能够修复的,法律规定的机关或者组织有权请求侵权人承担修复责任。侵权人在期

限内未修复的,法律规定的机关或者组织可以自行或者组织他人进行修复,所需费用由侵权人承担。无法修复的,侵权人应当依法赔偿损失。损失包括:生态环境修复期间服务功能的损失,生态环境功能永久性损害造成的损失,生态环境损害赔偿调查及鉴定评估费用,为清除污染、修复生态环境或者防止损害的发生和扩大所支出的合理费用。

落实中央决策部署,确立生态环境损害的惩罚性赔偿制度的民法地位已成必然之势。由于我国环境损害赔偿制度不健全,受害人往往得不到及时、应有的经济赔偿,环境权益得不到保障。健全环境损害赔偿制度,将公众的环境诉求纳入制度化、法制化渠道予以保障,有利于维护环境公平正义,保护公众环境权益,维护社会和谐稳定,保护自然生态环境。

当前,我国正面临资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,环境保护工作面临前所未有的压力与挑战。健全环境损害赔偿制度,建立以环境损害赔偿为基础的环境责任、环境管理体系,合理、合法地追究环境损害者的刑事、民事(经济赔偿)责任,可以使污染者负担的原则落到实处,从而有效地分解和传递环境责任,有效地应对环境挑战。☑

专门法填补土壤污染防治领域空白

文 / 本刊记者 于 浩

8月31日,十三届全国人大常委会第五次会议表决通过《中华人民共和国土壤污染防治法》。这是我国首次制定专门的法律来规范土壤污染防治,不但填补了我国土壤污染防治法律的空白,而且进一步完善了环境保护法律体系。

“土壤污染防治法的出台实施,是贯彻落实党中央有关土壤污染防治的决策部署,也有助于完善中国特色社会主义法律体系,尤其是生态环境保护、污染防治的法律制度体系,更为开展土壤污染防治工作,扎实推进净土保卫战提供法治保障。”全国人大常委会法工委行政法室副主任张桂龙说。

土壤污染防治法共七章、九十九条,明确了土壤污染防治应当坚持预防为主、保护优先、分类管理、风险管控、污染担责、公众参与的原则。“这部法律就是为了保障和实现人民群众‘吃得放心、住得安心’。”张桂龙说。

土壤污染防治预防为主,保护优先

根据我国生态文明建设以及环境保护的总体要求,土壤污染防治法专设第三章预防和保护,突出“以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度”。

法律规定,国务院生态环境主管部门应当会同国务院卫生健康等主管部门,根据对公众健康、生态环境的危害和影响程度,对土壤中有毒有害物质进行筛查评估,公布重点控制的土壤有毒有害物质名录,并适时更新。各级人民政府生态环境、自然资源主管部门应当依法加强对矿产资源开发区域土壤污染防治的监督管理,按照相关标准和总量控制的要求,严格控制可能造成土壤污染的重点污染物排放。

对未污染土壤,地方各级人民政府应当重点保护未污染的耕地、林地、草

地和饮用水水源地,应当加强对国家公园等自然保护地的保护,维护其生态功能。对未利用地应当予以保护,不得污染和破坏。

建立土壤污染的风险管控和修复制度

根据不同类型土地的特点,土壤污染防治法专章规定农用地和建设用地的土壤污染风险管控和修复,设置不同的制度和措施。对于农用地,县级以上地方人民政府应当依法将符合条件的优先保护类耕地划为永久基本农田,实行严格保护等。对于建设用地,国家实行建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度。建设用地土壤污染风险管控和修复名录由省级人民政府生态环境主管部门会同自然资源等主管部门制定,按照规定向社会公开,并根据风险管控、修复情况适时更新。

土壤污染防治既要风险管控,也要注重修复。对于已污染的土壤,根据风险评估,分别采取风险管控措施和修复措

施。特别是设立了中央土壤污染防治专项资金和省级土壤污染防治基金,主要用于农用地土壤污染防治和土壤污染责任人或者土地使用权人无法认定的土壤污染风险管控和修复以及政府规定的其他事项。

建立土壤污染责任人制度

土壤污染防治法坚持问题导向,突出制度针对性,科学规范防治工作流程,符合我国土壤污染防治工作实际,具有可行性、可操作性和一定的前瞻性。

特别是为进一步理顺土壤污染风险管控和修复过程中相关主体的责任,法律文本中25次出现“污染者责任”一词,强调污染者担责,明确土壤污染责任人负有实施土壤风险管控和修复的义务;增加规定土壤污染责任人变更的,由变更后承继其债权、债务的单位或者个人履行相关土壤污染风险管控和修复义务并承担相关费用。★

短评

用法治保卫“净土”

文 / 本刊记者 于 浩

土壤是人类赖以生存的基本条件,不同于空气、水源等,其重要特点是一旦被污染,就很难恢复原状。因此,土壤污染防治非常重要,是关系老百姓“米袋子”“菜篮子”的大事。

栗战书委员长强调,制定土壤污染防治法,依法保护土壤环境,是党中央确定的重要任务,是保障人民群众“吃得放心”的民生工程。这部法律的出台,改变了我国土壤污染防治缺乏专门法律规范的状况,织密织严了生态环境保护的“法制网”。

土壤污染防治法出台后,有三项工作需要抓紧开展:一是要加强法律的宣传普及。一段时间里,社会各界对土壤污

染的危害性认识不到位,“无知无畏,无畏无为”。现在,通过全国人大常委会对土壤污染防治法草案的三次审议,社会各界认识到了土壤污染的危害性,特别是土壤污染治理起来难度很大,成本很高。因此,法律出台后需要加大法律宣传普及力度,提高社会各界对土壤污染危害性的认识和守法意识。二是国务院及其有关部门要加快配套法规和相关标准的制定与修订。如土壤污染责任人的认定办法,法律授权由国务院及其有关部门制定。三是执法部门要按照严格执法、规范执法、精准执法和文明执法的要求,把土壤污染防治法落实到位,使长出了“牙齿”的法律真正咬到违法者的痛处。

新修改的个人所得税法除提高基本减除费用标准外，还扩大低档税率级距，新增多项专项附加扣除，使广大纳税人能够不同程度地享受到减税的红利。如仅以10月1日起执行的基本减除费用标准提高到每月5000元这一项测算，个人所得税的纳税人占城镇就业人员的比例将由44%降至15%。

新个税法发出的“红包”有多大？

文 / 本刊记者 于 浩



8月27日，全国人大宪法和法律委员会副主任委员徐辉作关于个人所得税法修正案草案审议结果的报告。摄影 / 中国人大网 李杰

8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议表决通过关于修改个人所得税法的决定，意味着关系到亿万纳税人的个人所得税法完成第七次修改。6天后，国务院召开常务会议提出，全面落实全国人大常委会审议通过的新修改的个人所得税法（以下简称新个税法），确保10月1日起如期将个税基本减除费用标准由3500元（人民币，下同）提高到5000元，并适用新税率表等。

10月1日，新个税法发放首个“红包”

9月7日，财政部、国家税务总局印发《关于2018年第四季度个人所得税减除费用和税率适用问题的通知》，明确纳税人在2018年10月1日后实际取得的工资、薪金所得，减除费用统一按照5000元/月执行的有关政策问题。

新个税法提高了个税的基本减除费用标准，即通常说的“起征点”变为5000元起征。这一标准的提高，会给个

人带来多大的“红包”，备受关注。

“修改后的个人所得税法从2019年1月1日起实施。为了让纳税人尽早享受减税红利，今年10月1日起，先将工资、薪金所得基本减除费用标准提高到每月5000元，并按新的税率表计算纳税。”财政部副部长程丽华说，5000元的基本减除费用标准是统筹考虑了城镇居民人均基本消费支出、每个就业者平均负担的人数、居民消费价格指数等因素后综合确定的。

根据国家统计局抽样调查数据测算，2017年，我国城镇就业者人均负担的消费支出约为每月3900元，按照近三年城镇居民消费支出年均增长率推算，2018年人均负担的消费支出约为每月4200元。将基本减除费用标准确定为每月5000元，不仅覆盖了人均消费支出，而且体现了一定的前瞻性。从总体上看，税收一年大致要减3200亿元。

如何看待新个税法出台后的“红包”大小，举个例子可一目了然。如一名纳税人的月工薪收入是15000元，每月可以先扣除5000元的基本减除费用，再扣除三险一金、企业年金、商业健康保险等现有的扣除项目，再扣除此次新增加的专项附加扣除。如果不考虑此前的扣除项目和这次新增的专项附加扣除，仅考虑

一项即以基本减除费用来计算,按照修改前的个税法,15000元的月收入,扣除起征点3500元后,乘以适用税率25%,减去速算扣除数1005元,应交税1870元。按照新个税法计算,月收入15000元扣除这次起征点的5000元后,乘以对应税率10%,减去速算扣除数210元,最后应交税是790元。

通过对修改前后的个税法计算应交税比较,从新个税法10月1日起释放的“红包”看,以月工资收入15000元为例,每月少交税1080元,税负减轻58%。如果再考虑其他扣除项目,以及这次新增加的专项附加扣除,那么个人所得税负还会进一步减轻。

“10月1日即将实行两项过渡政策,提高工薪所得的起征点和适用新的税率表,确实时间很紧,税务机关将全力以赴做好各项准备工作。”国家税务总局总审计师刘丽坚表示,目前,一是抓紧制定相关配套征管操作办法。二是抓紧做好信息系统升级准备工作。按照每月5000元费用扣除标准和新税率表同步调整个人所得税扣缴软件。三是抓紧对税务人员的培训辅导,尤其是重点培训办税服务厅和12366等一线窗口人员,及时准确为纳税人答疑解惑。四是优化资源配置,确保服务到位,征管到位。

刘丽坚特别提醒各企业单位财务人员,在发放工资扣缴个税时,一定要记住,别忘了适用5000元新的费用标准和新的税率表,让员工享受到改革的红利。

三个月后,新专项附加扣除项目施行

如果说新个税法第一步是普惠性地提高了基本减除费用标准,那么2019年1月1日起施行的第二步新增专项附加扣除,包含子女教育、继续教育、大病医疗、住房贷款利息或者住房租金、赡养老人等与人民群众生活密切相关的支出,是希望广大纳税人能够再次不同程度地享受到减税“红包”。

目前,新个税法首次增加的六项专项附加扣除,如何税前抵扣,能够抵扣多



8月29日,十三届全国人大常委会第五次会议举行分组会,审议个人所得税法修正案草案等。摄影/中国人大网 冯涛

少钱,尚无明确标准,社会各界十分关注。从国务院常务会议上的消息看,明确了六项专项附加扣除的具体范围和标准,使群众应纳税收入在减除基本费用标准的基础上,再享有教育、医疗、养老等多方面附加扣除,确保扣除后的应纳税收入起点明显高于5000元,进一步减轻群众税收负担,增加居民实际收入,增强消费能力。专项附加扣除范围和标准将向社会公开征求意见。

“实施专项附加扣除是一次全新的尝试,对纳税人的申报纳税和税务机关的征收管理都提出了更高的要求。为确保这一项政策平稳实施,财税部门将结合现有征管条件,对有关制度本着简化手续、便于操作的原则来设计。”程丽华对此进行解读时表示,初步考虑对专项附加扣除设置一定限额或定额标准,既要保障纳税人方便纳税,相关支出得到合理扣除,又要体现政策公平,能够使广大纳税人实实在在地享受到减税的红利。

刘丽坚表示,在具体操作中,初步有以下考虑:一是申报就能扣除。纳税人只要结合自己的实际情况申报就能享受扣除。申报时尽量减少资料报送、简化

办税流程,相关资料和凭证尽量不用报送到税务机关。

二是预缴就能享受。个人还可以将专项附加扣除信息提供给单位,每个月发放工资、代扣个税时,单位就可以根据个人的实际情况进行扣除,这样纳税人在每个月的预缴环节就可以享受到改革红利。

三是未扣可以退税。如果纳税人没有将自己的相关信息告诉单位,预扣预缴环节没有享受到或者没有享受到位的,可以到第二年办理汇算清缴的时候申请退税,税务机关将提供快速、便捷、安全的退税服务。

四是多方信息共享。在这次个税改革中,税务部门将与多部门实现第三方信息共享,核对申报信息的真实准确性,最大限度地减少纳税人提供证明材料,“让信息多跑网路,让纳税人少跑马路”。

由于六项专项附加扣除与个人生活密切相关,有关专家提醒广大纳税人,要有意识地规划好投资与消费行为、保存好相关的发票凭证,以便在新个税法实施后,不但经由每个月单位的集体代

扣代缴而自然获得普惠性节税红利,而且通过按年主动申报新增的扣除项目如专项附加扣除,实现属于每个人的各自不同的最优节税效果。

分类税制向综合税制转变, 个性化中有公平

子女教育、继续教育、赡养老人……新个税法增加了六项专项附加扣除。但也因此在网络上有这样一种说法,“专项附加扣除”在一定程度上加重了单身人士的税负,理由是单身人士不存在子女教育等支出,甚至提出“单身税”的概念。

对这一牵强附会的概念,财政部税政司司长王建凡作出详细解释。他说:“单身税,可能有的人是从自己的角度来看,比如,我是单身,没有结婚,没有孩子,所以子女教育这一项不一定能扣除得到。六项专项附加扣除并不是所有人都能拿到,比如,房租和房贷利息,这两项只能取一项,要么扣除房租,要么扣除房贷利息。其他的比如继续教育,你是单身,也可以享受继续教育。大病医疗可以扣除,但希望大家都健康,不一定都要扣

除。六项中符合条件的就可以扣除,和身份没有关系。”

过去,我国实行分类税制,由于无法将不同来源的所得按照纳税人个人归集,根据个人总所得纳税,导致所得相同的人由于所得性质不同税负不同。而此次个税法修改最大的亮点是转换税制,由分类征税的方式向综合与分类相结合的个人所得税制转换。例如,增加的专项附加扣除考虑了个人负担的差异性,更符合个人所得税基本原理,有利于税制公平,是非常显著的税制优化措施。

王建凡认为,虽然个人所得税在我国税收收入中所占比重和一些发达国家相比还比较低,但去年个税收入已经占到整个税收收入的8.2%,与以前所占的份额相比有所提高。随着我国经济的发展,人民群众收入水平也在提高,国家采取了一系列措施改善收入分配结构,将来会有越来越多的人有能力进入到个人所得税纳税者的行列,个人所得税对于税收的贡献今后可能还会有所上升。从改革的趋势看,综合与分类相结合的个人所得税制改革还要进一步推进。税制经过完善以后,无论是综合所得的范围,

还是扣除的项目,以及其他的税收要素,都会进行相应的调整。

“这次修法出台了一些组合性措施,如提高减除费用标准,设立专项附加扣除,调整税率级距,做到了让广大纳税人都减负。当然,我国收入分配差距较大的现象还比较突出,因此个人所得税的税率结构的设计,包括最高边际税率的设计,还要兼顾到调节收入分配的要求。下一步,随着征管和配套条件的不断改善,将推进综合与分类相结合的个人所得税制改革。综合税制会统筹考虑综合征税的范围、扣除的范围以及税率结构,包括税率水平。”王建凡说。

新个税法建立起综合与分类相结合的税制模式,势必会给税务机关带来征收难题。国家税务总局所得税司司长邓勇表示,新个税法有六个方面的制度创新,一是自行申报,二是纳税人识别号,三是反避税条款,四是部门信息共享,五是部门协同管理,六是纳税信用运用。目前,税务机关正全力以赴抓紧制定配套征管制度和办法,以更好地保护纳税人的权益,为纳税人服好务。✘

链接

个人所得税法大事记

出台:1980年9月10日,五届全国人大三次会议审议通过《中华人民共和国个人所得税法》,规定个人所得税起征点为800元。我国的个人所得税制度自此建立。

第一次修正:1993年10月31日,八届全国人大常委会第四次会议通过关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定,规定不分内、外,所有中国居民和有来源于中国所得的非居民,均应依法缴纳个人所得税。

第二次修正:1999年8月30日,九届全国人大常委会第十一次会议通过关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定,规定开征个人储蓄存款利息所得税。

第三次修正:2005年10月27日,十届全国人大常委会第十八次会议通过关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定,自2006年1月1日起个人所得税起征点调整为1600元。

第四次修正:2007年6月29日,十届全国人大常委会第二十八次会议通过关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定,将第十二条修改为:“对储蓄存款利息所得开征、减征、免征个人所得税及其具体办法,由国务院规定。”

第五次修正:2007年12月29日,十届全国人大常委会第三十一次会议通过关于修改《中华人民共和国个人

所得税法》的决定,个人所得税起征点自2008年3月1日起由1600元提高到2000元。

第六次修正:2011年6月30日,十一届全国人大常委会第二十一次会议通过关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定,个人所得税起征点自2011年9月1日起由2000元提高到3500元。工薪所得税率表由9级简化合并为7级,取消15%和40%两档税率,最低一档税率由5%降为3%。

第七次修正:2018年8月31日,十三届全国人大常委会第五次会议通过关于修改《中华人民共和国个人所得税法》的决定。

车辆购置税法草案初审： 落实“税收法定”再迈一步

文 / 本刊记者 张宝山

8月27日下午,《中华人民共和国车辆购置税法(草案)》提请十三届全国人大常委会第五次会议审议。同时提请审议的还有耕地占用税法草案,这也是去年12月十二届全国人大常委会第三十一次会议表决通过烟叶税法和船舶吨税法后,又有单行税法提请全国人大常委会会议审议。

十三届全国人大常委会第五次会议8月31日上午分组审议了车辆购置税法草案。常委会组成人员和列席会议同志认为,车辆购置税法草案明确了税制平移思路,保持现行税制框架和税负水平总体不变,加快落实税收法定原则的步伐。

保持现行税制框架和 税负水平总体不变

2000年10月,国务院公布《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》,规定自2001年1月1日起,对购置汽车、摩托车等车辆的单位和个人征收车辆购置税。车辆购置税实行从价计征,税率为10%。

财政部部长刘昆8月27日在十三届全国人大常委会第五次会议上作车辆购置税法草案说明时说,从实际情况看,车辆购置税税制要素基本合理,运行比较平稳,可按照税制平移思路,保持现行税制框架和税负水平总体不变,将《中华人民共和国车辆购置税暂行条例》上升为法律。同时,根据实际情况,对个别征税事项作相应调整。

车辆购置税法草案规定:在中华人民共和国境内购置汽车、排气量超过150毫升的摩托车、有轨电车、挂车的单位和个人,为车辆购置税的纳税人。购置是指以购买、进口、自产、受赠、获奖或者其他方式取得并自用应税车辆的行为。车辆购置税实行一次征收制度,购置已征车辆购置税的车辆,不再征收车辆购置税。车辆购置税的税率为10%,与现行税率一致。

关于应纳税额和计税价格的确定,草案规定,车辆购置税的应纳税额按照应税车辆的计税价格乘以税率计算,并分别规定了纳税人以购买、进口、自产、受赠、获奖或者其他方式取得自用应税车辆计税价格的确定方法。

为防止纳税人虚假申报、偷逃税款,草案规定,纳税人申报的应税车辆计税价格明显偏低又无正当理由的,由税务机关依照税收征收管理法的规定核定其应纳税额。

为维护纳税人合法权益,草案规定,纳税人将已征车辆购置税的车辆退回车辆生产企业或者销售企业的,可以按照国家有关规定向主管税务机关申请退还车辆购置税税款。

此外,草案规定了四种免税情形:依照法律规定应当予以免税的外国驻华使馆、领事馆和国际组织驻华机构及其有关人员自用的车辆;中国人民解放军和中国人民武装警察部队列入装备订货计划的车辆;设有固定装置的非运输车辆;城市公交企业购置的公共汽电车。

为更好适应实际需要、便于相机调控,并体现税收法定原则的要求,草案还规定,有国务院规定予以免税或者减税的其他情形的,按照规定免税或者减税,但应报全国人大常委会备案。

建议明确主要用途与减免原则

分组审议期间,与会人员表示,将车辆购置税暂行条例上升为法律,是落实税收法定原则的迫切需要和重要步骤,非常必要且条件已经成熟。

与此同时,一些委员和列席会议同志指出,应当在草案中增加车辆购置税征收目的和原则,进一步落实税收法定原则。

邓秀新委员表示,整个文本缺少了一条征税目的和原则。法是调节行为的,草案中并没有体现车辆购置税法的指导思想。建议在这部法律中体现环保理念,具体而言就是,小排量征税要低一些,大排量征税要高一些。

“制定车辆购置税法,应当明确征收车辆购置税的目的,并明确税收的主要用途,如果不加明确而导致用于其他方面,就违背了开征车辆购置税的初衷。”列席会议的全国人大财政经济委员会委员刘政奎说。

刘政奎指出,从法律完整性来说,也应当明确立法的目的,建议在车辆购置税法中增加一条,作为第一条:“为了加强公路建设,并提供稳定的公路建设资金来源,制定本法。车辆购置税主要用于公路建设等国家交通项目。”

吕薇委员持相同意见,她也建议,在第一条中增加征收车辆购置税的目的,同时要进一步研究车辆购置税的减免原则。

刘修文委员提出,草案删除了现行暂行条例所附的《车辆购置税征收范围表》,规定在中华人民共和国境内购置汽车、排气量超过150 毫升的摩托车、有轨电车、挂车的单位和个人,为车辆购置税的征税对象,但没有对这4 类车辆进行具体明确的界定,既容易引起征纳矛盾,也不符合税收法定原则的要求,建议进一步明确征税对象。

建议整合车辆购置税和燃油税

一些委员在分组审议时指出,把国务院制定的有关税收的条例上升为法律,体现了税收法定原则,但也要注意,所谓税收法定并非只是简单进行税制平移。

陈斯喜委员指出,税收法定不能简单把现有的一些暂行条例上升为法律,而是应当对现有各种税进行整体研究,作出顶层设计,该合并的合并,该取消的取消,该新设的新设,这样才能使我国税收制度合理化、理性化,成为治理体系和治理能力现代化的一项重要内容,让税收法定原则的落实过程成为税制改革的推进过程。

“车辆购置税和目前征收的燃油税重复比较多。材料中讲到,现在的车辆购置税主要用于道路交通建设与维护,但是现在附加在汽油中的燃油税,是从养路费改过来的,征燃油税就是为了养护道路,车辆购置税也是为了维护道路,建议将车辆购置税和燃油税进行整合、合并,不能为一个目的在同一个事项上征几种税。”陈斯喜举例说。

朱明春委员指出,车辆购置税法草案的总体考虑是“税制平移思路”,保持现行税制框架和税负水平总体不变,在这个过程中实际上有一个非常重要的问题,就是如何处理好整体平移和上升为法律的关系。

“立法资源是有限的,平移和上升

要同步进行。在每次审议这些涉税法案的时候,都应当充分考虑方向性的政策要求,而不是简单地进行税制平移。现在政策大方向是减税,尤其是结构性减税,因此,车辆购置税税率应当适当降低。”朱明春说。

建议对不同排量车型设计不同税率

一些委员在分组审议时建议,对不同排量车型设计不同税率,对新能源车辆作出免税、减税的规定。

“国家应从税收方面鼓励广大居民和广大农民使用更加环保节能的机动车,特别是新能源车。要降低新能源车的税率,也要降低一般车型的税率,对广大民众购置的车,尤其是新能源车,就应当通过大幅降税予以鼓励。”吕彩霞委员说。

鲜铁可委员建议,车辆购置税的税率要差别化对待,整体上可以下调,下调中要综合考虑汽车消费的外部调节作用,要实行差别化税率。因此,可以考虑降低电动汽车税率,并对不同排量的燃油车车型分档进行差别化税率。这样做的好处在于,可以对环境保护有一个引导效应。

“在不考虑现实其他税率政策的情况下,车辆购置税采用统一10% 的比例税率,并不符合绿色车型的环保理念。现在汽车越来越多,不仅导致交通拥堵,更重要的是造成了环境污染,虽然汽车消费税已经按排量累进税率征收,但其对消费的引导作用显然比不上车辆购置税更加直接有效。”列席会议的全国人大代表施家伦说。

对此,施家伦建议,应从引导和鼓励消费者购买小排量汽车的角度出发,考虑对不同排量的车型设计不同的税率,从而提高消费者环保节能的意识。

吕世明委员认为,草案第九条将“设有固定装置的非运输车辆免税”列入车辆购置税的免税、减税规定中,较为合理。他建议在此基础上,将无障碍专用非运输车辆纳入税收减免范畴。

“这种车辆少之又少,但是在福利

院、养老院、康复中心,可以说是救命车,这些数量很少、负担不重的车辆,有着非常重要的作用。如果将这些车辆纳入税收减免范畴,也能体现对社会福利、公益行为的倡导。”吕世明说。

建议进一步规范税收优惠授权条款

分组审议时,一些委员指出,应对一些规定作出细化,提高法律的可操作性。

“税收法定的含义是各方面都要法定,对税收的各个要素都要在法律中作出明确规定,而不只是制定这部法律授权国务院去做。因此,有必要进一步规范减免税授权规定。”周敏委员说。

草案第九条第一款第五项规定,“有国务院规定予以免税或者减税的其他情形的,按照规定免税或者减税。”第二款规定,“前款第五项免税或者减税规定,由国务院报全国人民代表大会常务委员会备案。”

刘修文委员认为,第一款第五项对有国务院规定予以免税或者减税的其他情形的授权,虽然同时提出了向全国人大常委会备案的要求,但并未明确国务院行使这一授权的基本条件和具体范围,也存在“空白授权”之嫌,建议进一步规范税收优惠授权条款。

草案第七条规定,纳税人申报的应税车辆计税价格明显偏低,又无正当理由的,由税务机关依照《中华人民共和国税收征收管理法》的规定核定其应纳税额。

“为了增加法律的可操作性,应该明确‘明显偏低’的标准。”洛桑江村委员说。

殷方龙委员同样指出,“明显偏低”这四个字在实践中不太容易把握,如果不作明确,税务机关在征税工作中不太容易实施,建议进一步明确具体标准。

“暂行条例中的‘申报的计税价格低于同类型应税车辆的最低计税价格’规定,比草案里的‘明显偏低’规定更加明确,或者规定一个百分比数,也会更容易把握。”殷方龙说。✘

新时代人大创新的“安康品牌”

文 / 本刊记者 李小健 赵祯祺 王 岭



从西安向南，一路高速，穿过一个个隧道，约经3个小时后，就抵达了陕西省安康市。

安康地处秦巴腹地、汉水之滨，山清水秀，是国家“南水北调”工程核心水源区，担负着“一江清水供北京”的光荣使命和政治责任。

新时代新要求新作为。党的十八大以来，安康市在以习近平新时代中国特色社会主义思想的指导下，牢记使命，主动担当，坚持以人民为中心，深入开展“四同一建设”（即政治同向、法治同轨、发展同力、与民同心和自身建设），持续推进人大工作创新发展，着力破解基层人大履行职权“走过场”、不规范以及脱离群众等“虚化”问题，努力提高基层治理体系和治理能力现代化水平，以一砖一瓦夯实党的执政基础。

2018年9月6日，《中国人大》杂志采访组来到安康，实地感受村落视野中的人大工作新动向。

干和干一个样、干多干少一个样、干好干坏一个样……怎么办？镇坪县人大常委会直面问题，发挥首创精神，在全

国率先制定人大工作绩效标准，让人大工作评价有了度量衡，形成了量化人大工作的“镇坪经验”。

工作不规范、动力不足、水平不高，这是一些乡镇人大普遍面临的问题，如何破解？旬阳县人大常委会坚持问题导向，以规范乡镇人大主席团运行、促进代表日常履职、监督指导村民自治为抓手，形成了“三位一体”推进镇人大规范化建设的“旬阳样板”。

为民服务意识不强、履职缺乏平台、监督流于形式，如何有效发挥人大代表主体作用？石泉县人大常委会推行一线工作法，鼓励代表在一线建功立业；实行代表“坐班制”，拓宽联系选民渠道；闭会期间组织代表开展专业课题组活动，为履职搭建平台；开展代表电视网络问政，提升监督实效。这些有针对性的工作，形成了有效发挥代表主体作用的“石泉做法”。

案件怎么判的？程序是否规范？有没有徇私枉法？宁陕县人大常委会以审判监督为突破口，在全市率先出台实施《宁陕县人大代表临案听审办法（试行）》，让代表走进庭审现场，助力法治中

国建设，形成了加强人大司法监督的“宁陕探索”。

这些具有原创性、探索性的好做法和好经验，构成了新时代人大工作创新的“安康品牌”，有力促进了基层人大由虚向实转变，有效发挥了基层人大在国家治理体系中的职能作用，助推了当地经济社会各项事业追赶超越。如今，安康市在全省年度考核中已由过去排名靠后向现在的“三连优”嬗变。

习近平总书记强调，全面深化改革“是全面的系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成”。人大工作创新是全面深化改革的应有之义，必须以改革的精神和法治的思维，不断把人大工作创新引向纵深，让人民代表大会这一根本政治制度焕发出新的生机与活力。

秦巴苍苍，汉水悠长。创新无止境，探索不停歇。

我们期盼安康市各级人大在创新中不断发展、在发展中不断创新，持之以恒地为安康高质量发展营造良好的民主法治环境，为新时代中国基层民主政治建设增添新亮色、书写新篇章。✘

开创人大绩效标准先河的“镇坪经验”

“搬迁小区基础设施后续如何管护,一旦出现返贫情况如何解决……”9月7日,安康市镇坪县曾家镇举行年度第二次人代会,听取和审议全镇脱贫攻坚工作落实情况的报告,并进行了专题询问。会上,45名镇人大代表无一缺席,并且都积极提出群众反映强烈的问题。

整个会议期间,代表认真参与,就连手机铃声都未曾响起。与以往相比,这样纪律严明、作风务实的人代会确实少见。这是什么原因?曾家镇党委书记陈德钧告诉记者,一方面脱贫攻坚人人关心;另一方面镇人大制定出台了人大代表履职绩效标准,对代表履职包括参加人代会提出了具体要求。在曾家镇人大主席团会议室,记者看到了满墙的人大工作绩效标准。这些标准规定得非常翔实,细化到镇人大各项具体工作。

“一张报纸一袋烟,坐在办公室大半天。”过去,基层人大职权“虚化”严重,普遍存在行使法定职权不充分不到位等问题。对此,镇坪县人大常委会主任陈敬民认为,出现这些问题的深层次原因是基层人大工作缺乏绩效标准,缺乏度量衡,最终导致“干与不干一个样、干多干少一个样、干好干坏一个样”。在他看来,只有探索制定出科学的、具体的、可量化的基层人大工作绩效标准,并严格按照标准执行,才能使基层人大工作规范高效运行,激发人大工作的活力。

为有效破解这些难题,镇坪县人大常委会在县委的领导下自2012年开始探索,经过连续6年的不懈努力,初步建立了涵盖县镇人大工作各个环节的

绩效标准体系,在全国开创了用量化指标评价人大工作绩效的先河。

本刊采访组了解到,镇坪县人大工作绩效标准体系分为县、镇两个层次,分别以县委文件、各镇党委文件形式印发,共33类256条600款,涵盖如何开好人代会、落实人大决议、发挥代表作用等基层人大工作各领域、全过程。其中,县级人大工作绩效标准共19类129条315款,镇级人大工作绩效标准共14类127条285款。

实践中,按照“一府两院”向人大常委会报告专项工作绩效标准要求,近年来,县政府“六五”普法和城乡规划法、水法贯彻实施情况等多个专项工作报告未获人大常委会会议表决通过,被要求限期整改并再次报告,有效推动了依法行政、公正执法。

为增强实效,镇坪县委还制定出台了《镇坪县镇人大工作绩效评价办法》,将绩效评价结果纳入县对镇的年度综合目标考核范围,并在考核总分中赋予2分权重。

与此同时,镇坪县人大常委会开发了人大工作绩效标准管理系统。县镇人大工作一经提交管理系统无法更改,由专门工作人员依据绩效标准进行考评,防止年终考评时出现集中发文走过场的情况。

县人大代表袁昌勤对采访组说:“绩效标准规定得非常细致,让我们在履职中不仅知道应该干什么,也知道怎么干,如何干好。”上竹镇人大主席陈军认为绩效标准体系让镇人大运转更加高效。“人代会闭会期间,镇人大主席团

按照规定每月举行一次会议,并实行镇人大主席团会议议题信息化管理和清单式交办。”县人大代表鄂坤银说,绩效标准的实行,激发了代表们干事创业的积极性,让基层人大工作更加有为、有位、有威了。

“对基层人大工作进行量化考核,镇坪县是全国第一家。”镇坪县委书记罗万平向采访组表示,郡县治,天下安。县乡人大是我国政权的重要基石。镇坪县以问题为导向,通过首创人大工作绩效标准体系,把党的领导、人民当家作主、依法治国三者真正打通,有机结合起来,有效促进了全县政治、经济、社会、自然生态持续优化。党的十八大以来,镇坪县发生了巨大变化,实现华丽转身,县域经济社会发展监测考评排名从过去全省80多名上升到30多名,今年将在全市率先实现脱贫摘帽。“取得这些成绩,人大工作创新起到了至关重要的作用。”

镇坪县人大工作绩效标准体系的探索实践,引起了各方高度关注。据不完全统计,全国已有16个省(市、自治区)、400多个县市区人大以各种方式,对绩效标准体系进行了解并作交流。

“绩效标准体系虽然取得了阶段性成果,但作为新生事物,它还很稚嫩弱小,还需要下大功夫去探索研究。”陈敬民向采访组表示,下一步,县人大常委会将以改革精神和法治思维,不断丰富和完善人大工作绩效标准体系,让人大制度的巨大优越性和强大生命力在基层治理中更加充分地展示出来,为做好新时代人大工作贡献力量。✘

乡镇人大规范化建设的“旬阳样板”

乡镇人大处于国家政权的最基层，是我们党执政的重要基础。发挥好乡镇人大作用，是新时代提升基层治理能力的迫切要求。党的十八大以来，安康市旬阳县人大常委会坚持问题导向，探索建立了“三位一体”（乡镇人大主席团规范运行、促进代表日常履职、监督指导村民自治三者有机结合，互为一体）推进乡镇人大工作规范化建设的新路子，让乡镇人大工作迸发出新活力。

“工作推进有难度，就请镇人大主席团来帮忙”

9月7日一大早，本刊采访组在旬阳县神河镇人大主席团办公室，见到了镇人大主席朱真军。他与镇人大工作打了近20年交道，亲历了镇人大工作规范化建设整个过程。“以前担任镇人大主席，有一种‘光杆司令’的感觉，无法有效开展人大工作。现在不一样了，镇人大工作有了明确要求，工作基础得到夯实，日常履职得到规范。”

2012年，旬阳县人大常委会制定了《旬阳县乡镇人大工作实施办法》，对乡镇人大工作和建设进行全面规范，形成了全县统一的工作运行模式。办法要求乡镇人代会每年至少召开两次，有效会议时间不少于一天；明确乡镇人大主席团二十八项职权；按照有牌子、有两名以上工作人员、有档案、有专用经费等“十有”标准，规范建成全县21个乡镇人大主席团办公室；镇人大主席团实行“季会制”，围绕区域中心工作有效开展监督工作。在实践中，“季会制”逐步形成较为成熟的“三会五步”履职模式，即通过主席办公会、沟通协调会、向党委汇报会确定主席团会议议题，再经过“三察一评”、充分审议、及时交办、跟踪督办、审议意见办理结果测评

五个步骤规范主席团议事程序，保证议决事项落实。

在制度的保障和规范下，旬阳县各乡镇人大工作越来越实，也越来越活，发挥的作用越来越明显。今年以来，全县21个乡镇人大主席团围绕脱贫攻坚、改革发展、环境保护、民生改善等议题，每季度至少召开一次会议，有效发挥了镇人大主席团在闭会期间的“常设机构”的作用。

“以前，镇人大干事不主动、不积极，工作动力不足。规范化建设后，工作越来越扎实，这对政府工作而言既是监督，也是促进。有时候，我们工作推进有难度，就请镇人大主席团来帮忙。”神河镇镇长华开军说。

为民多干实事，才能体现价值赢得信任

发挥代表作用，离不开组织保障和制度支持。就此，旬阳县人大常委会积极探索，将全县1396名县、镇两级人大代表就地编为145个代表小组，配套建设了145个代表工作室，形成全县统一的履职平台。同时，制定出台的代表接待选民、民情日记、向选民述职等系列制度，促进了代表日常履职，让代表在日常履职中“动起来”。

有了平台，代表履职就有了积极性。

2017年10月，金寨镇第一代表小组组长刘虎在闭会期间接待选民时，曾遇到这样的情况：寨河社区居民吉隆倍的房屋后墙，因公路滑坡被冲垮了。于是，刘虎便把这个情况以建议的形式反映到镇人代会上，交给相关部门办理。2018年4月，这件事便落实了，吉隆倍家的后墙得到了修缮。

今年56岁的江照俊，连续三届被选为金寨镇人大代表。他非常感慨地说，以前当代表主要是传达上级政策，现在不仅

如此，还要反映民意，还要为老百姓解决实际难题。2016年，湾寺村村民普遍反映通信信号变差，有时连电话都打不出，给大家造成困扰。随后，江照俊把这个问题写成建议提交给镇人代会。三个月后，在镇人大的协调下，设置了五座信号塔，解决了大家的通信问题。“我明显感觉到，为民多干实事，才能体现代表价值，才能赢得尊敬和信任。”江照俊说。

村里的事，村民自己说了算

监督保障村民自治，是村委会组织法赋予县乡人大的重要职责。为振兴乡村和加强村民自治，旬阳县人大常委会大胆尝试，全面指导305个村（社区）修订村民自治章程和村规民约，让村里的事，村民自己说了算。

当前，农村“随份子”水涨船高，令人民群众苦不堪言。县人大代表陈先位说，自从在村规民约中明确遏制大操大办婚丧喜庆事宜后，“份子钱”相互攀比之风便刹住了。“现在，我们金寨镇寨河社区人情往来随礼不得超过100元。这样的制度，老百姓太欢迎了！”

村民自治章程的修改，进一步增强了村民们的主人翁意识。神河镇金河口社区在修建大水沟漫水桥时缺资金，有群众提出通过捐资来解决，但困难很大。考虑到社区有积累资金，群众便提出用于解决修桥资金缺口问题，但也有不同意见。于是，社区召开村民代表大会，采用一事一议的方式，最终大家同意使用积累资金修桥。

旬阳县人大常委会主任陈德智说，做好新时代基层人大工作任重道远。接下来，县人大常委会将坚持不懈，更加注重长效机制建设，力求使镇人大工作规范化建设走得更牢、走得更远。■

有效发挥代表主体作用的“石泉做法”

支持和保障代表依法履职,更好发挥代表作用,是做好新时代人大工作的重大课题。近年来,安康市石泉县人大常委会大胆探索,积极创新代表工作方式,在全县范围内推行代表一线工作法、代表坐班制、代表专业课题组、代表电视网络问政等做法,充分发挥了人大代表作为党和国家联系人民群众的桥梁和纽带作用。

一线工作法：

鼓励人大代表在一线建功立业

9月9日中午,本刊采访组沿着汉江来到自然环境优美的石泉县后柳镇。

作为国家“南水北调”重要水源地的一部分,石泉县经济发展相对缓慢。一方面要优先保护水源地,一方面又要振兴乡村,怎么办?石泉县人大常委会充分调动人大代表积极性,鼓励代表在一线建功立业,返乡发展乡村旅游和生态经济。

县人大代表陈国盛积极响应,他投入数千万元,承租了后柳镇中坝村72户移民搬迁户的房屋,结合当地民俗和农耕文化,投资兴建了中坎作坊小镇,发展体验式乡村旅游。在他的带动下,吸引了包括黄华朋、李国军、黄琴等镇人大代表在内的80余农户在小镇开店创业,探索出一条旅游产业引领、企业帮扶带动、彰显人大特色的发展之路。由此,中坎作坊小镇成了当地响当当的“人大代表创业示范园”。

走在古风古韵的小镇街道上,采访组看到每户商家特色都不一样,有磨豆腐的、有做鼓气馍的,还有做蒲扇的、传统榨油的、打草鞋的。陈国盛说:“在这里,一些传统文化不仅得到保护和传承,村民们也有租金收益、务工收入,在

家门口就能实现脱贫致富。”

坐班制：“有事就找代表！”

2018年9月2日,眼看已经开学了,但是孩子的入学难题还未解决,这令后柳镇群英村二组村民吴龙伟十分着急。于是,他找上了正在镇代表工作室“坐班”的县人大代表李金斗。

原来,吴龙伟孩子的户口随母亲,属于异地学生返回本地上学,因未提供疫苗接种证明遭学校拒收。随后,李金斗代表把情况第一时间反映到镇人大。经与政府及时协调,当地学校和医院收到手机传来的疫苗接种证明材料后,立即同意孩子入学。

这是石泉县人大常委会推行代表“坐班制”的日常缩影。

针对人大代表缺乏履职平台的情况,石泉县人大常委会将全县746名五级人大代表合理划分到代表工作室,实行轮流“坐班制”,每周安排1名代表接待选民群众,为群众排忧解难。采访组在后柳镇、喜河镇、池河镇、城关镇看到,每个代表工作室门口醒目位置都标明了“坐班”代表的姓名、照片及联系方式。

“坐班制的推行,让群众有事就能找上人大代表。”喜河镇集镇社区书记、县人大代表金海宽认为,人大代表为老百姓解决实事多了,就能把一些社会矛盾和纠纷消除在萌芽状态,这也让老百姓更加信赖代表,更加相信党和政府。

专业课题组：

代表既当监督员,又当智囊团

由于人大代表对重大事项不够了解,往往导致监督缺乏实效。

如何破题?池河镇人大探索建立了代表活动小组和专业课题组“两套班子,一套人马”双向运行机制,让代表们根据自己的特长和意愿,分别加入代表活动小组和专业课题组,既当履职行权的监督员,又当推动经济社会发展的智囊团,推动政府解决发展瓶颈和工作难题。

采访组了解到,2017年年初,池河镇人大城镇建设课题组针对陕南移民安置小区线杆林立、电线密布的情况,提出“水、电、路、讯等基础设施统一规划,加强相关单位的协调,统一施工”的建议,受到党委、政府的高度重视。通过镇政府和代表们的不懈努力,池河东区安置点以崭新的面貌呈现在池河群众的眼前。

池河镇人大主席王小云向采访组介绍,石泉是西北蚕桑大县,池河镇是鎏金铜蚕出土地。今年8月18日,金蚕小镇建设课题组围绕推进池河发展、打造“中国·金蚕小镇”主题开展视察活动,提出了许多建议、意见,有力促进了当地蚕桑产业的快速发展和小镇建设。

电视网络问政：让代表监督更有力

为了更好发挥代表作用,让代表监督更有力,石泉县人大常委会在县委的支持下,创新开展了代表电视网络问政。

2016年12月20日,石泉县人大常委会召开了首场代表电视网络问政会。会上,县人大常委会选定了代表反映强烈、群众高度关注的蚕桑产业发展、烤烟生产销售、新农合相关政策三件事项,要求县农林科技局、农合办、烟草局三个单位的主要负责人到场接受县人大代表“考问”。

加强人大司法监督的“宁陕探索”

“被告人郑孔军因连续偷盗蜂箱构成盗窃罪，被判处有期徒刑6个月，并处罚金3000元。”一年前，安康市宁陕县人民法院公开审理的这起案件，至今仍令叶祥友记忆深刻。

叶祥友是县人大代表、城关镇关一村村的主任。当时，他和其他六名县人大代表，一起被县人大常委会邀请旁听了案件的审理。

9月10日，本刊采访组见到了叶祥友。他告诉采访组，养蜂是当地脱贫攻坚的重要项目之一。2017年，村里贫困户的蜂箱连续被盗，严重打击了大家养蜂的积极性。就此，当地公安机关迅速破案。对于案件审判，当地贫困户和村民们高度关注。

邀请与村民们生活在一起的人大代表旁听蜂箱偷盗案件的审判，再通过代表把审判的过程和结果告诉村民们，这不仅有助于大家重拾信心，还能让大家感受到司法的公平正义。

随着全面依法治国的深入推进，人民群众对司法公正的期盼越来越强烈。为了适应新形势、新要求，宁陕县人大常委会于2017年大胆创新，以审判监督为突破口，在全市率先探索实行人大代表临案听审制度。

同年6月，宁陕县人大常委会制定出台了《宁陕县人大代表临案听审办法（试行）》，重点在组织程序、遵循原则、规范要求、临案准备、评议内容等方

面进行规定，将人大司法监督关口前移，努力促进公正司法和“阳光司法”。

在具体运行上，听审前，县人大常委会根据案件类型邀请相关领域的人大代表参加听审，并做好听审前准备工作；听审中，人大代表依照权限和程序有组织地旁听审理，不得干预审判工作；听审后，县人大常委会法工委组织召开座谈会，人大代表将评议意见反馈给法、检“两院”，由“两院”及时落实整改。

组织代表旁听蜂箱偷盗案件的庭审，正是宁陕县人大代表临案听审制度的生动实践。采访组了解到，截至目前，共有来自社会各界的70余位人大代表，先后旁听了五起人民群众关注的典型案件的庭审。听审后，大家对法庭形象、庭审程序、庭审能力等进行评议，归纳整理了40条意见和建议反馈给法、检“两院”，提高了案件审理质量和司法公信力。

宁陕县人大常委会副主任马先友说，创新开展临案听审活动，实现了人大司法监督的三个转变：关口前移，变结果监督为过程监督；现场观摩，变间接监督为直接监督；听查细节，变整体监督为具体监督。同时，临案听审活动增强了司法监督实效，既维护了法律尊严、推进了“阳光司法”，还带动了全民守法。

临案听审活动开展以来，得到了各方面的高度认可和好评。曾多次参与临案听审的县人大代表王广琴说，人大代表参与临案听审活动，一方面是对司法

活动的直接监督，另一方面也为人大代表了解法律、熟悉法律、当好法治宣传员搭建了良好平台。宁陕县人民法院太山庙镇法庭庭长晁俊杰说，人大代表临案听审社会关注度高的案件，是化解社会矛盾和纠纷最有效的方式。

“代表临案听审，这使我们直接感受到了人大监督带来的压力。”宁陕县人民法院副院长胡春鹏承办的案件曾三次被人大代表临案听审。在他看来，组织人大代表临案听审，就是将庭审活动公开置于群众目光之下，倒逼司法工作者规范履职、公正司法，杜绝出现“暗箱操作”、以权代法、徇私枉法现象。

对此，宁陕县人民法院院长刘新建深表赞同。他说，临案听审制度的深入推进，不仅让司法工作者的专业素养和能力得到了锻炼，还促使他们更加主动遵守程序、准确运用法律、规范庭审行为，助力提升审判质量和法治中国建设。

采访组了解到，在人大代表临案听审的推动和影响下，截至2018年8月，宁陕县人民法院共立案受理各类案件1392件，结案1350件，结案率达97%，上诉复审下降0.58%，全民遵法守法、维护发展环境的氛围日益浓厚。

宁陕县委副书记陈永乐表示，宁陕县将一如既往地深化人大代表临案听审工作的改革创新，努力扩大制度的覆盖面，着力建设长效机制，全力推动宁陕县基层民主法治建设再上新台阶。✘

（接上页）问政全过程由县电视台实况转播、县微信公众平台现场发布，并现场测评、现场公布代表对答复情况的满意度。结果，有两个单位因测评满意率低于80%而“红脸出汗”。随后，

县人大常委会开展跟踪监督，要求限期整改，群众关注的热点难点问题得到实质性解决。

“代表是人民代表大会的主体，也是人大工作创新和焕发生机活力的源

泉。”石泉县人大常委会主任李平说，县人大常委会将继续以问题为导向，逢山开道，遇水架桥，在提升代表能力、激发活力、增强动力上着力，以保障代表履职热情持续高涨。✘

激发基层活力 助力绿色崛起

——专访陕西省人大常委会副主任、安康市委书记郭青

“基层治理犹如栽树，本根不摇则枝叶茂荣。”2018年9月上旬，陕西省人大常委会副主任、安康市委书记郭青接受本刊采访组专访时表示，人大工作创新不仅大幅度提升了全市基层治理体系和治理能力现代化水平，而且助推安康走上了“追赶超越、绿色崛起”的高质量发展道路。

记者：长期以来，基层人大工作普遍存在运行不规范等难题。在您的主导下，安康基层人大工作逐一破题，请您谈谈体会和思考。

郭青：我来安康工作7年多，与人大工作结下了不解之缘。我是十二届全国人大代表，2013年年初担任市委书记后，又兼任过近3年的市人大常委会主任。今年1月，又当选为省人大常委会副主任。客观地说，我高度重视基层人大工作，既有地方党委加强对人大工作领导的职责所系，也有熟悉各级人大工作后的使命担当。

我深知，基层人大是国家政权的重要基石，是党联系群众最直接的桥梁和纽带，其职能发挥如何直接关系到人民代表大会制度能否落地生根，中国特色社会主义民主政治的优越性能否充分彰显。

我在调研中了解到，基层人大在履行行权过程中存在“走过场”、不规范以及脱离群众等“虚化”问题，使得人大职能作用不能很好发挥，与人行使好国家权力的要求有较大距离。问题是时代的声音，创新是时代的主题，这正是我们以改革的精神和法治的思维推进基层人大工作创新，不断开创基层人大工作新局面的初心。

在认真学习习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的过程中，我深深感受到，总书记对做好人大工作倾注了心血、寄予了厚望，为我们做好新时代人大工作和推进人大工作创新提供了根本遵循。因此，我们在实践探索中注重把握好“三性”原则，即政治性、实效性和稳健性。

记者：请详细阐述“三性”原则的内涵。

郭青：关于政治性。安康市始终将人大工作创新作为增强“四个意识”，坚决维护习近平总书记作为党中央核心、全党核心的地位，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导的具体实践，自觉把党的领导贯穿于人大工作的各方面全过程，确保人大工作创新不偏离正确的政治方向。

关于实效性。在确保于法有据的前提下，尊重基层首创精神，推动各项工作创新源于实践、易于复制。一是坚持问题导向搞创新。市委推出的基层人大工作创新模式是落深落实落细的产物，有的改变了监督中的“粗、宽、松、软”问题，有的改善了重程序轻实效的做法，有的改观了人大代表履职松散化、随意性，通过破难题、补短板、见实效，推动人大工作实现由“虚”到“实”的转变。二是坚持发展指向搞创新。基层人大紧紧围绕市委“追赶超越、绿色崛起”发展总纲，聚力于加快绿色发展、打赢脱贫攻坚战、优化发展环境等中心工作，选准监督和创新的着力点，把监督“一府一委两院”工作同支持其依法履行职责有机统一起来，寓支持于监督之中，不断形成加强和

改进工作的合力。三是坚持民生取向搞创新。县、镇人大代表由选民直选产生，联系人民群众最紧密，倾听人民呼声最直接，了解人民意愿最及时，把代表工作植根于人民的沃土，从人民的实践创造中汲取智慧和力量，基层人大每一步创新都是纾解民意、固本强基的表现，“民有所呼、我有所应”成为基层人大创新的原动力和广阔空间。

关于稳健性。中国特色社会主义制度是当代中国发展进步的根本制度保障，是具有鲜明中国特色、明显制度优势、强大自我完善能力的先进制度。基层人大工作创新的渐进性应在于：一是必须根据新时代发展和民主政治建设的要求，紧紧抓住人大制度、人大工作中迫切需要回答的重大实践问题，用法治思维、发展的眼光和创新的精神，不断加强人大工作实践创新，积极探索加强和改进基层人大工作的新途径、新举措。二是目前安康人大工作在许多方面进行的创新，取得了很好的社会效果。但同时应看到，基层人大工作创新仅仅是做了有益的尝试，一些做法还不完全成熟，如何将这些做法完善、规范起来，上升为制度理论和政策法规，还需要一个长期的实践验证过程。因此，必须在探索实践的基础上进一步创新发展、坚持和完善。三是通过再探索实践，提供一整套更完整、更稳定、更管用的制度体系，既要有解决问题的紧迫感，更要重视人大创新工作的集思与联动，防止碎片化地推出创新成果。尤其是创新成果在推向全局的过程中必须缜密地评估，一步一个脚印、稳扎稳打向前走，经历时间积淀、积累政治经验，不断推进制度体系完善和发展，务求得党和人民满意的效果。

记者：坚持党的领导，是做好人大工作的关键。安康市在推进人大创新工作中，如何坚持和加强党对人大工作的全面领导？

郭青：坚定不移坚持把党的领导作为做好人大工作的重大政治原则，牢固树立“四个意识”、坚定“四个自信”、恪守“四个服从”，紧紧围绕党中央和省委重大决策部署，严格依法履行各项职责，确保人大工作正确政治方向。我体会这是人大工作取得历史性成就的根本保证和关键所在。

近年来，市委先后两次下发《关于进一步加强和改进人大工作的意见》，明确提出“把人大工作纳入党委工作总体安排，支持和保证人大及其常委会依法行使职权”，要求各级人大及其常委会自觉把党的领导贯穿于人大依法履职全过程，确保了人大工作始终沿着正确的政治方向前进。

记者：具体又是怎样落实的？

郭青：一方面，坚持和加强党对人大工作的全面领导，首要是加强对人大常委会党组的领导，着力点放在人大常委会机构建设和人大机关干部队伍建设上。

近年来，市县区党委都能做到每年至少两次听取人大常委会党组的工作汇报，及时研究批复人大常委会党组的请示，积极解决人大工作中的困难和问题。党的十八大以来，先后为市人大常委会增设两个专门委员会（法制委员会、财政经济委员会）和两个工作委员会（预算工作委员会、内务司法工作委员会），交流提拔任用人大机关干部18名，其中6名交流提拔到党政机关。

通过这些，我们释放出一个信号：人大工作不是“二线”，也并非“最后一站”，对一些从事人大工作的同志来讲，是事业的“起跑线”，是成长的“加油站”。

另一方面，坚持和加强党对人大工作的全面领导，善于通过法定程序把党委的决策和主张变成人民群众的共同意愿。

一是注重引导。2013年以来，先后将“走民生为本的循环发展之路，建设美丽富裕新安康”战略决策，推进国家主体功能区建设试点示范工作、“追赶超越、绿色崛起”发展总纲、建设西北生态经济强市奋斗目标，在发展枢纽经济中后发赶超等重大决策，先在市人代会上进行系统阐述，而后在市委全委会上作出正式部署。通过人大代表的广泛讨论，使市委决策部署更能体现群众意愿、更易于群众接受；人大代表将“信号”传播到各个方面，加快转化为全市人民的凝聚力、执行力、推动力。

二是强化示范。我无论是在担任全国人大代表期间，还是作为陕西省人大代表，都认真履行代表职责，在全国、全省两会上积极建言献策，先后就加大对重点生态功能区制度供给和政策支持力度、推动京津冀与水源区协作发展、加快建设西渝高铁助推秦巴山区开放发展、支持安康建设西北生态经济强市、加强贫困群众中慢性病患者政策保障力度、关心关爱贫困地区干部等提出建议，努力推动解决影响安康经济社会发展的突出问题。不仅我是这样做的，市委常委班子中的各级人大代表，也能带头依法履职、积极建言献策，很好地带动了全市各级人大代表围绕中心、服务大局、协力发展。

记者：经过多年的探索实践，安康市人大创新工作取得哪些成效和进展？

郭青：为深入贯彻《中共中央转发〈中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见〉的通知》和《中共陕西省委关于进一步加强和改进人大工作的决定》的精神，进一步加强安康市县镇人大工作制度化和规范化建设。

近年来，市委将人大工作创新纳入全市特色改革整体部署，推动构建具有安康特色的人大工作创新体系。在指导创新工作中，把着力点放在人大工作的“神经末梢”，有序推动基层人大工作创

新。镇坪、旬阳、石泉等县创新工作试点成效显著，镇坪人大工作绩效标准模式、旬阳“三位一体”推进镇人大工作规范化建设模式、石泉有效发挥代表主体作用模式受到全国人大常委会和省人大常委会的充分肯定。

今年7月20日，市委召开了人大工作创新座谈会，按照总结、继承、完善、提高的原则，重点梳理了全市具有推广价值和借鉴意义的三种基层人大工作创新模式，近期又将人大工作创新典型经验印发供全市学习借鉴，研究制定的推进县（区）镇人大工作规范化绩效化建设的意见即将出台。

记者：人大工作创新的最高价值是促进中心工作、服务发展大局和提高基层治理水平。安康市人大创新工作对经济社会发展带来哪些影响？

郭青：多年的工作实践，使我由衷体会到，正是因为党委把人大工作摆在了重要位置，人大工作才取得了显著成效，同时，人大及其常委会担当有为，也促进了党委提升把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。由此产生了人大工作与中心工作同频共振的良好效应。

近年来，我市主要经济指标增速持续保持陕西省第一方阵，发展质量持续提升，公众安全感、营商环境综合满意度、环境空气质量综合指数等连年位于全省前列，在陕西省年度目标责任考核中获得“三连优”，实现了从一个发展滞后地区成为绿色快速崛起地区、从一个工作较落后地区成为工作先进地区的蜕变。

就基层而言，凡是人大工作创新突出的县，县域整体工作都位居全市前列，多项工作还排在全省一流。比如，镇坪县连续三年获得陕西省县域经济社会发展争先先进位奖，旬阳县成为全市首个跻身陕西省县域经济发展监测综合排名前十的县，石泉县实现全市年度目标责任考核“六连优”，宁陕县连续两年获得全市扶贫绩效和目标责任考核“双优秀”，等等。☑

运用现代信息技术 为司法工作提供支撑

文 / 周光权

在全国人大常委会最近审议的人民法院组织法修订草案、人民检察院组织法修订草案中,分别有专门的条文规定人民法院、人民检察院“应当加强信息化建设,运用互联网、大数据等现代信息技术,保障司法公正,提高工作效率”,这是立法顺应现代科学技术发展的生动体现。在互联网、大数据和人工智能等现代信息技术飞速发展的今天,在我国司法实务中,如何进一步推进信息化建设,加快智慧法院、智慧检务建设步伐,运用或借助互联网、大数据、人工智能等现代信息技术大幅度推动司法领域的创新和改革,是一个值得重视的问题。

司法领域信息技术运用的现状 和意义

近年来,司法机关依托大数据、云计算和人工智能建设各类智能化平台,有效提升了办案质量和效率。特别是一些智能辅助办案系统成功上线并推广运用,为司法人员提供类案推送、文书纠错、数据分析等智能服务,帮助司法人员提升业务能力。有的地方司法机关还利用数据信息化平台推出了多项便民服务,让数据多“跑路”,群众少跑路。这些进步和变化都值得高度肯定。

司法大数据得以发展的原因是技

术主动契合了司法改革的顶层设计。本轮司法改革的顶层设计是让审理者裁判,由裁判者负责,以促进司法公正,让正义看得见。面对案多人少的问题,要充分释放裁判者的生产力,需要大幅度提高效率。

要实现这些多面向的任务,需要很多具体操作模式、工作机制的支撑。信息化建设在本轮司法改革的设计方案中一开始并没有那么重要的地位,最初改革设计上也很难预计到它会发挥如此大的作用。但随后以信息化建设为代表的技术手段,在改革实施过程中逐渐成为重要抓手。最高人民法院通过推进信息化建设建成了裁判文书网、裁判公开网、执行指挥系统等,有效推动了司法公开,司法改革的许多重大成果通过智慧法院、智慧检务体现出来。

司法上,互联网、大数据、人工智能等现代信息技术的运用具有多重意义:一是有助于实现社会正义。特别是审判辅助系统、公诉辅助系统能够帮助司法人员较为便利地寻找到“先例”,最大限度地保证了同案同判,限制司法上过大的自由裁判权,使司法公正得以实现。二是有助于提升司法效率。信息化系统既减轻了司法人员负担,又能够及时采集数据;智能语音系统、电子卷宗、证据信息共享平台把

司法人员从繁琐的或重复性的事务中解放出来,使之安心从事定纷止争的工作,职业尊崇感得以提高。三是提升了公众对司法工作的理解度。大数据建设提供了检索便利,公众能够及时查询类似案件,从而知道案件处理的大致发展方向,减少当事人以及公众对司法的不理解。

必须正视信息技术运用面临的 难题

目前的司法信息技术还很不成熟,所谓的大数据在很多时候只不过是把众多纸质判决书搬上电脑;人工智能也基本上就是对海量数据的初步分析;很多系统或平台还很粗放,与公正司法的要求距离很远,一线办案人员对这些信息技术的“用户体验”也不佳。因此,司法领域的信息技术发展还有很大的提升空间。

目前,大家对于大数据和人工智能只能起司法辅助作用,不能代替人办案、不能自由决策这一点基本是有共识的。但是,司法大数据和人工智能究竟能够“辅助”到何种程度,认识还不一致。我认为,不能高估大数据、人工智能对于当下以及未来司法工作和司法改革的意义,技术的“辅助”也一定是相对有效的辅助,从而必须保持清醒的头脑。主要理由在于:

其一,司法人员办案时必须与人打交道,最终一定要作价值判断,而不仅仅是事实判断。人工智能在作选择时,是基于计算,其凭借超强的计算能力和记忆力去模仿人。但人的判断、选择恰恰是无法被模仿和计算的。无论司法人工智能如何发展,其局限性都是显而易见的。必须要明确,司法判断与下围棋、汽车自动驾驶不同。这些领域需要的主要是计算和事实判断,人工智能在这些方面可以做得很出色。但人工智能在司法领域的运用会面临很多困难。例如,大量民事欺诈和合同诈骗罪交织的案件难以靠人工智能提供辅助性的判断。

其二,当下人工智能系统的开发面临现实困难。由于以往司法活动所积累的大数据未必可靠,在此基础上开发的人工智能系统的可靠性就会大打折扣。人工智能要依靠过去的大量信息、资料、文献、活动等进行深度学习才能提高,但是,过去司法裁判所提供资料的意义有限。例如,以往大量民事案件通过调解解决,积累的裁判经验和规则很有限;过去在刑事案件的处理上,量刑总体偏重,与目前提倡认罪认罚从宽处罚的刑事政策并不一致;过去存在一些相互矛盾的案件和裁判,等等。此外,考虑到司法上存在的保护、领导意志、政策突变等因素,过去很多案件的处理并非完全理性平和,其成为司法人工智能的基础数据也未必可靠。

其三,技术开发者和法律人的对接存在着难以克服的巨大困难,其间的沟壑只能尽可能缩小,不可能填平。大数据方法与法律的融合遭遇瓶颈:提供信息技术的企业不能理解法律人的诉求和“痛苦”,法律人跟技术部门很难讲清楚其真正的诉求,最后就会导致相互不理解、相互抱怨。技术的运用最终要有一个确定的结论,其“算法”只能告诉法律人一个结论。但是,司法的魅力或者规律就是很大程度上的“不确定”,需要在对抗中商谈、达

成共识。很多决定案件走向的因素恰恰是“机器”算不出来的。司法的正义要看得见,但人工智能的决策过程说不清楚、看不见。不过,法官不能告诉当事人“机器就是这么想的”。

大数据时代的司法需要特别注意什么?

首先,要避免对计算机过度的路径依赖。司法人员要结合自己的法律知识和经验对案件有独立的预判,必要时再去寻找“机器”的支持。要知道机器不能取代人,机器人也照样不可以取代人。

其次,要培养一批精通法律和法理、具备释法说理能力的司法人员,这永远是司法机关的首要使命。在“人工”和“人工智能”之间,前者永远是第一位的,否则就是本末倒置。把人培养好,在其对疑难问题有自己独立见解且获得大数据支撑的前提下,将正义通过公开的司法程序在公开的法庭传递给当事人,让正义以看得见的方式实现。所以,在信息化时代,必须提倡培养新时代的法律人,不要让他们误以为机器已经能够代替他们做好一切。

再次,司法活动中必须重视可能建构新的裁判规则的罕见案例。司法信息技术的运用重视的是大数据检索,重视“大样本”。但国内外的司法实践证明,一些偶尔发生的罕见案例恰恰能够改变过去不合理的裁判规则。此外,当下我国社会处于全面转型时期,某些突发案件、新类型案件如何处理没有先例,没有过去的数据。因此,信息化建设必须关注之前司法没有面对过的问题。

最后,司法机关开发人工智能除了要和技术部门合作外,还需要谋求与法学专家的深度合作,仅仅由司法机关和技术部门进行合作远远不够。大数据、人工智能可能会开辟出法学研究的新路径,但并不会使法学知识的总量增加。依

靠大数据、人工智能很难写出具有智慧的判决书,这些现代技术的运用大致只会在综合素材的基础上提示人们在解决法律问题时要注意什么。最一流的法学研究成果只能依靠一流学者做出来,最一流的判决书也只能依靠最一流的法官写出来,机器永远是机器。

同时,要解决技术和法律不能深度融合的瓶颈问题,靠法官、检察官在支离破碎的时间里“片段化”地说服技术人员,意义是有限的。因此,要使司法改革深化,让大数据在审判、检察业务中真正发挥作用,要让系统好用。同时,在每一个法学领域,提供信息技术的企业、相关司法机关都应该投入相当的财力、物力邀请一流法学专家参与“会诊”,把理论上的问题(尤其涉及价值判断的问题)提出来,反复讨论,结合大数据进行一个个甄别提出解决方案,在司法机关、技术部门参与的情况下,通过来来回回的讨论,由法学专家把问题的复杂性充分展示出来,让技术人员学懂弄通,取得法学研究和司法实务的最大公约数,让法学研究成果融入司法实务,消除二者之间的隔阂,使司法人工智能好看、管用。现在的智慧法院、智慧检务建设有“关起门来搞司法人工智能实验”的倾向。如果脱离现有法学研究水平,最多是将目前相对较为浅显的法学理论搬上了计算机。这样做是不可取的,也很难在司法信息化建设方面取得实质性突破,只能够在较低层次上“打转转”,这种状况必须改变。

我们时刻不能忘记的是,“机器”只能为司法提供很有限的“辅助”服务,要让“机器”真正智能起来,人(司法人员、法学专家、技术人员)就必须先做好很多工作。换句话说,如果“人工”做不好,我们不能指望“人工智能”做得会有多好。★

(作者系全国人大宪法和法律委员会副主任委员、清华大学法学院教授)

履行“两个机关”定位 谋划推进地方人大工作

文 / 葛 平

党的十八大以来,习近平总书记对坚持和完善人民代表大会制度发表一系列重要讲话,作出一系列重要指示,习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,为新时代做好人大工作指明了前进方向、提供了根本遵循。栗战书委员长在十三届全国人大常委会第一次会议上强调,要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,长期坚持不断完善人民代表大会制度,就做好人大工作提出了“五个牢牢把握”的明确要求。如何贯彻落实好习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和栗战书委员长的要求,站稳政治立场,找准履职定位,推动地方人大工作与时俱进,江苏省淮安市人大常委会思考从履行党的十九大报告提出的“使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关”的职责定位的角度来谋划和推进地方人大工作,确保工作沿着正确政治方向,不断取得新成效、实现新发展、迈出新步伐。

始终坚持不断增强“四个意识”,从“是不是旗帜鲜明讲政治”谋划和推进工作。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。人大是党委科学执政、民主执政、依法执政的重要平台,必须坚持党的领导、人民当家作主、依

法治国有机统一,这是做好人大工作的根本保证。要坚定方向,始终在党的领导下前行。人民代表大会制度是在党的领导下产生和发展的,坚持党的领导,过去是、现在是、将来也必然是人大工作的灵魂。坚持党的领导,首先要坚决维护党中央权威和集中统一领导。我们不断增强“四个意识”,自觉坚定“四个自信”,坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,把维护党中央权威和集中统一领导作为最高政治原则和根本政治规矩来执行,始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。我们高度重视思想政治建设,出台《关于旗帜鲜明讲政治加强常委会自身建设的实施意见》,开展“讲政治、守纪律、比奉献”教育活动,举办“学党章、用宪法”系列知识竞赛,确保人大工作沿着正确方向健康发展。要站稳立场,做到党委有号召、人大有行动。紧紧围绕党中央决策部署和市委的中心工作部署人大工作、组织人大活动、履行人大职能、发挥人大作用。坚持重要工作及时报告,阶段工作定期报告,推动市委的部署得到落实。去年以来,市委主要负责同志对人大工作作出36次肯定性批示。要心系全局,积极推动党委决策部署贯彻落实。充分发挥根本政治制度的优势,围绕中心、服务大局,努力

在推动改革、加快发展、维护稳定中作出积极贡献。市委七届五次全会对富民工作进行了专题部署,在市委全会结束后的第二天,市人大就作出《关于深入贯彻市委七届五次全会精神扎实推进聚焦富民努力实现共享发展的决议》,及时把市委的决策部署通过法定程序转变为地方国家权力机关的意志,切实当好市委重大决策部署的实践者、推动者和保障者。

始终坚持依法履职行权,从“是不是法律赋权的”谋划和推进工作。人大的职权、工作程序和工作方式都是法定的,人大开展各项工作,必须严格按照法定的职责办事,既不能失职又不能越权。栗战书委员长提出“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”的原则,就是要求我们依法担负起宪法法律赋予人大立法、监督、决定、任免等职责,为服务大局提供有力的法治保障。牢牢把握法律规定的工作边界。在人大履职和各项工作中,法律规定的主体不能变更,法律规定的监督对象不能突破,法律规定的工作步骤不能合并,法律规定的报告文件形式不能更改,法律规定的时间节点不能调整,以合法规范、严格科学的程序确保人大履职的合法有效。不断完善科学规范的履职机制。坚持把规矩和纪律挺在前面,及时对市人大依法履职的工作程序进行认真梳理、修订

完善,细化工作程序,规范工作形式,相继制定、修订了讨论决定重大事项的规定、加强和改进执法检查等工作16项制度文件,努力提升科学化、精细化、规范化水平,从程序上为做好人大工作提供有力保障。积极探索行之有效的创新实践。在法律允许的范围探索新方法、实行新举措、创造新亮点,做出地方特色、优化监督效果。在这个思路指引下,我们在全省地级市率先开通预算联网监督综合查询系统。首次就质询工作在淮安试点,针对渣土运输管理失控开展质询,中国人大制度理论研究会组织专题调研组来淮座谈调研;就述职评议工作在盱眙县试点,对“一府两院”副职进行评议,目前,这两项创新工作在全市各县区人大全面推开。今年在金湖县还进行了乡镇政府负责人向乡镇人代会述职评议试点工作。

始终坚持以人民为中心,从“是不是人民群众期盼的”谋划和推进工作。人大作为国家权力机关和民意机关,其工作本质就是受人民委托、替人民掌权、为人民代言。栗战书委员长指出,要坚持以人民为中心,为人民用权、为人民履职、为人民服务,自觉接受人民监督。我们认真落实这一要求,把一切为了人民作为人大工作的行为准则和价值追求。科学制定人民拥护的良法。牢固树立“良法善治”理念,遵循“不抵触、有特色、可操作”的原则,从法规立项、起草、论证评估、审议等方面入手,创新地方立法机制,扩大公民有序参与,积极开展立法工作。《淮安市永久性绿地保护条例》《淮安市古淮河保护条例》等六部与人民群众利益密切相关的地方性法规先后获省人大常委会批准。今年3月是周恩来总理诞辰120周年,我们制定了《淮安市周恩来纪念地保护条例》,以实际行动向周恩来总理诞辰献礼。精准监督人民关注的热点。牢牢把握人民

美好生活需要这一导向,把解决好发展不平衡不充分问题贯穿于依法履职全过程,从人民群众关心的事情做起,推动政府尽力而为、量力而行,特别是围绕上学难、看病难、住房贵等人民群众的操心事、烦心事,综合运用法定职权,把握好力度、掌握好尺度、选择好角度,精准施策,加强监督,推动政府把为人民造福的事情真正办好办实,使人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。主动瞄准“聚焦富民”的难点。人大代表是人民代表大会的主体,依靠代表、发挥代表作用是做好人大工作的基础和关键。从去年开始,我们创新开展市县乡三级人大联动、五级代表参与的“千百万扶贫济困大行动”,打造新时代脱贫攻坚“讲习所”,组织有专长的代表深入村居开展千场宣讲,实施智力扶贫;组织企业家代表结对170个经省市确定的经济薄弱村,实施项目帮扶,年内力争所有经济薄弱村有增收项目,2/3帮扶项目开工实施,50%以上的帮扶项目产生效益;组织全体代表联系1万多户贫困家庭,实施结对济困,每名人大代表全年至少帮助帮扶户解决1—2个实际问题,年内实现人大代表挂钩的帮扶户80%以上家庭摘掉贫困帽子。旨在通过连续几年的发力,真正促进精准扶贫、精准脱贫,进一步加快低收入群体脱贫致富奔小康的步伐。

始终坚持在监督中体现支持,从“是不是‘一府一委两院’需依法监督的重点工作”谋划和推进工作。加强对“一府一委两院”的监督,是法律赋予人大的重要职责。“一府一委两院”工作繁重,头绪纷杂,涉及面广。人大的监督不能事无巨细什么都管,必须突出问题导向,找准薄弱环节,及时指出问题,督促其整改,促进发展。监督就要真刀真枪,让监督长出“牙齿”,不做“老好人”,多找问题,少唱赞歌,多些监督,少些表扬,哪个环节薄弱就监督哪个,使监

督指向更明确,重点更突出,监督更有力,帮助“一府一委两院”查不足,补短板,解决问题,推动工作。特别对市委、市政府考核排名靠后的部门、群众不满意的单位,反映较多的事项和问题,采取述职评议、代表约见、专题询问甚至是质询等刚性措施,打好监督“组合拳”,确保每一次监督都能一抓到底,见到实效。比如,我们开展了“聚焦263”系列环保督查行动,围绕“水、大气、土壤”,一年一主题,一督三年,去年开展了水污染防治百日督查行动,拍摄专题片,进行专题询问,列出问题清单20条并跟踪督促整改。今年正在开展“聚焦263,守护蓝天白云”大气污染防治专项督查行动,并开展专题询问。司法公平一直是人民群众关注的热点,执行难一直是法院工作的难点,围绕促进司法公正,我们开展了“双千”活动,每年组织1000名人大代表,通过点案旁听、特邀旁听、随机旁听等多种方式,参加旁听100件左右法院对典型案例的审判并进行评议;组织1000名人大代表,见证法院开展的集中执行或重大案件强制执行活动,见证100件左右当事人信访反映强烈和有关单位联动配合不到位的案件的执行过程,监督执行方式,帮助化解难题,提高执行效果。

时代是出卷人,我们是答卷人,人民是阅卷人。我们将深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神,以“任务目标化、目标项目化、项目责任化、责任实效化”推进工作,依法履行各项职责,努力答好人大制度在地方生动实践的讲政治考卷、答好不断满足人民美好生活的惠民生考卷、答好助推地方经济转型升级的促发展考卷、答好履行“两个机关”的新定位考卷,作出无愧于人民的新贡献,展示无愧于时代的新作为。✘

(作者系江苏省淮安市人大常委会常务副主任)

古巴全民讨论新宪法草案

文 / 徐世澄

古巴革命后的宪法

1959年1月1日,古巴革命取得全国性胜利。胜利初期,革命政府由参加反独裁统治的各派政治力量的代表组成,总统是法官曼努埃尔·乌鲁蒂亚(Manuel Urrutia Lledo, 1901—1981),总理是何塞·米罗·卡尔多纳(José Miró Cardona, 1902—1974)律师。而古巴革命领导人菲德尔·卡斯特罗在胜利后初期只担任起义军(后改为革命武装力量)总司令。乌鲁蒂亚、卡尔多纳以及当时政府的一些成员是资产阶级自由派的代表。同年2月7日,革命政府颁布根本法,起临时宪法的作用。根本法规定由部长会议行使国家立法权并协助总统行使行政权,议会被取消。2月中旬,随着革命的深入,出现了第一次政府危机,内阁全部辞职。同年2月16日,卡斯特罗接替卡尔多纳出任总理,进行了多次改组,新政府内革命力量逐渐占优势。随后,由于乌鲁蒂亚总统反对颁布革命法令,遭到人民反对,7月17日,他被迫辞职,由原司法部长奥斯瓦尔多·多尔蒂科斯·多拉多(Osvaldo Dorticos Torrado, 1919—1983)接任总统。自那时候起至1976年,名义上总理应协助总统行使行政权,实际上总统只是近似荣誉职位,并无实权,权力集中在总理卡斯特罗手中。

20世纪70年代,古巴开始政治机构体制化。1976年2月15日,经公民投票通过了宪法,同年2月24日起生效。这部宪法共12章141条。宪法规定,古巴共和国是工人阶级领导的、以工农和其他劳动者联盟为基础的社会主义国家。人民通过全国人民政权代表大会和地方人民政权代表大会行使国家权力。古巴共产党是古巴社会主义革命和建设的领导力量。古巴的社会主义经济制度以生产资料的社会主义全民所有制为基础,在社会主义生产关系基础上实行计划经济。实行各尽所能、按劳分配的社会主义原则。国家的主要经济成分有国家所有制(全民所有制)、合作所有制(集体所有制,主要是农牧业生产合作社)和个体所有制(小农和个体劳动者)。宪法规定,古巴是世界社会主义大家庭的组成部分,坚持无产阶级国际主义和同各国人民团结战斗的原则,并在这个原则指导下发展同苏联的友好和互助合作关系。所有公民都享有同等权利并具

有同等义务。禁止种族、性别和肤色歧视。公民有言论、通信、出版、结社、集会、示威等自由。年满16岁的公民享有选举权和被选举权,但只有年满18岁的公民才有资格当选为全国人民政权代表大会代表。全国人民政权代表大会是国家最高权力机关,行使国家立法权,监督其他权力机关的一切活动,其常设机关是国务委员会。全国人民政权代表大会每年举行两次会议,大会休会期间由国务委员会负责处理日常事务。规定国务委员会主席是国家元首和政府首脑,即国务委员会主席和部长会议主席由一人担任。部长会议,即共和国政府,是最高执行机关和行政机关。省、市人民政权代表大会是地方国家权力机关,其常设机关是省、市人民政权代表大会执行委员会。全面或部分修改宪法必须由全国人民政权代表大会以2/3以上的多数票通过。如果全面修改宪法或修改宪法中关于全国人民政权代表大会和国务委员会的组织和职能的规定,或修改宪法中有关权利和义务的规定,除由全国人民政权代表大会投票表决外,还必须举行公民投票,以多数票通过。1976年12月,古巴召开第一届全国人大第一次会议,宣告全国人大正式成立。

1992年,古巴全国人大对1976年宪法141条中的76条作了修改,还增加或删除了近30条。主要修改的内容是:在序言部分,原来提“我们的指导思想——无往不胜的马克思列宁主义学说”,改为“在何塞·马蒂思想和马克思、恩格斯、列宁的政治社会思想的指引下”;原来提“我们依靠无产阶级国际主义,苏联和其他社会主义国家的兄弟情谊、援助与合作、拉美和世界各国劳动者与人民的同情”,改为“我们依靠无产阶级国际主义,世界各国,特别是拉美和加勒比各国人民的兄弟情谊、援助、合作与声援”;在关于共产党的指导思想和性质的第5条中,将原条文“古巴共产党——工人阶级有组织的马克思列宁主义先锋队”中“马克思列宁主义”之前加上“马蒂主义”;增加了“国家承认合资企业的所有权”;将1976年宪法规定的全国人大代表由间接选举产生改为“由选民自由、直接和秘密投票选举产生”。

2002年6月,古巴进行全民公决和宪法改革。这次

修宪增加了一条“特别条款”：“古巴几乎全体人民，于2002年6月15日至18日表示，强烈支持该月10日由全国人民政权代表大会特别会议的各机构起草的共和国宪法修正案的各部分，强烈支持建议将社会主义性质和政治、社会体制宣布为不可更改，以此作为对美帝国主义政府2002年5月20日威胁的庄严回应。”该条款进一步确定宪法规定的古巴社会主义制度的不可更改性。

制定新宪法草案的原因、依据、讨论过程

原因 古巴为什么要制定新宪法？一是国际形势变化的需要。1976年宪法颁布至今40多年来，国际形势发生了重大变化，如东欧剧变、苏联解体等。二是古巴国内形势变化的需要。2006年7月，菲德尔·卡斯特罗因病，将古巴党和国家领导的重任交付给劳尔·卡斯特罗。2008年2月24日，劳尔·卡斯特罗当选为国务委员会主席和部长会议主席，正式担负起领导古巴社会主义革命和建设的重任。2011年和2016年，古共召开了六大和七大，开始了经济社会模式更新的进程。2016年11月25日，古巴革命领袖菲德尔·卡斯特罗逝世。劳尔执政以来，经过十多年的模式的“更新”，古巴国内政治经济和社会形势与古巴党和政府的方针政策发生了重要变化，因此，需要对现行宪法作大幅度的修改。

起草经过和依据 2013年5月13日，古共中央政治局决定成立由劳尔·卡斯特罗主持的宪法修改工作小组，负责起草修宪的基础。2014年6月29日，该小组制定了修宪的基础，并提交古共中央政治局和中央全会讨论。今年6月2日，古巴第九届全国人大召开特别会议，决定正式开始修宪进程，并成立以劳尔·卡斯特罗为主席的、由33名人大代表组成的修宪委员会。修宪委员会经过一个多月紧张工作，根据2011年古共六大、2012年古共第一次代表会议、2016年古共七大通过的关于古巴经济社会模式更新的《党和革命的经济与社会政策的纲要》（简称《纲要》）、《工作目标》、《古巴社会主义经济社会模式的理念》（简称《理念》）等重要文件，在现行1976年宪法的基础上，参考了拉美一些国家和越南、中国等国的宪法，并根据古巴模式更新的实际情况，制定了《古巴共和国宪法草案》。这次修宪是全面的，对现行宪法作了全面的修改，因此，是新的宪法的草案。

讨论过程 今年4月18日至19日，古巴召开第九届全国人民政权代表大会（简称全国人大）成立会议，会议选举58岁的迪亚斯-卡内尔（Díaz-Canel）为古

巴国务委员会主席和部长会议主席，接替担任此职的87岁的劳尔·卡斯特罗，从而开启了古巴国家领导人新老交替的进程。7月21日至22日，古巴召开第九届全国人大第一次会议，古共中央第一书记劳尔·卡斯特罗、迪亚斯·卡内尔主席等领导人和其他603名人大代表出席会议，这次会议的主要日程是讨论通过《古巴共和国宪法草案》，即新宪法草案（简称草案）。人大代表们对草案进行了热烈的讨论，100多位代表在全会上发言，提出了修改意见和建议。22日下午，古巴全国人大主席埃斯特万·拉索（Esteban Lazo）宣布，与会代表一致通过了草案。

新宪法草案的主要修改内容

新宪法草案包括序言、11篇、24章、16部分，共224条，对1976年宪法（137条）中的113条条文作了修改，新增加了87条，取消了13条。

总的来看，新宪法草案重申了现行宪法所肯定的古巴政治经济和社会制度具有社会主义的特性，并再次强调古巴共产党是古巴国家和社会的领导力量。与此同时，这次修宪是全面的，内容广泛，涉及调整国家的政治体制和经济所有制、公民的权利和义务、外交政策等各个方面。主要修改内容有：

1. 增加了“法治”的定义。草案的第一条在现行宪法第一条的基础上增加了“法治”的内容：“古巴是一个法治、民主、独立和主权的社会主义国家……”这表明，新宪法草案强调要依法治国。

2. 考虑市场因素和承认私有制。草案坚持全民所有制为基础和计划经济为主导，但增加了“考虑市场”因素，并承认私人所有制和个人所有制。草案第21条承认以下所有制形式：①社会主义全民所有制；②合作所有制；③混合所有制；④政治、群众和社会组织所有制；⑤私有制；⑥个人所有制。据古巴官方公布的数字，目前古巴个体户已发展到将近60万户，占全国劳动力的13%，再加上在古巴农村一直存在着小农制，因此，目前私有制在古巴是客观存在的。草案承认这一客观存在，但反对财富集中，第22条强调，国家进行调节，不使财产集中在自然人或非国有的法人手中，保持财富的差距与公平和社会公正相容。这表明古巴担心一部分人会富起来，导致社会贫富差异扩大。草案虽然提考虑市场因素，但并没有提“社会主义市场经济”。

3. 肯定外资的作用。现行宪法中，没有提及外国资本。草案第28条规定，国家促进外资，并向外资提供保障，外资是国家经济发展的重要因素。

4. 恢复国家主席（总统）、总理制。现行宪法规定“国务委员会主席是国家元首和政府首脑”，但草案规定设立国家主席、副主席和总理。草案第16条规定：“全国人民政权代表大会主席、副主席和秘书同时是国务委员会主席、副主席和秘书，再加上由全国人民政权代表大会决定的其他成员组成国务委员会。”这意味着，国务委员会将成为全国人大的常设机构，今后的国务委员会主席不再是国家元首兼政府首脑，国家元首和政府首脑将由两

个人分别担任。草案规定,共和国主席(总统)是国家元首,国家主席由全国人大选举产生,任期5年,可以连任一届;国家主席年龄须满35岁,首次当选时,年龄不得超过60岁。草案第129条规定,部长会议由总理、副总理、部长和秘书组成。总理、副总理、部长和秘书的职务由总统提名,全国人大通过。这意味着,古巴将恢复1976年前的国家主席(总统)、总理制,并首次限定国家主席任期不得超过两任(10年),首任年龄不得超过60岁,但对其他领导人的年龄上限没有作规定。这说明,未来国家主席(总统)的权力将有所减少。

5. 取消了省一级的人民政权代表大会。现行宪法规定,古巴设立省、市级人民政权代表大会,省、市级人民政权代表大会主席当然地是该地行政机关的主席和国家在对应行政区划的代表,即古巴实行“议行合一”制度,省人大和市人大行使省政府和市政府的行政职能。而草案取消了省一级人民政权代表大会,设立省长和省理事会。草案仍规定,市人民政权代表大会是本市地方的最高权力机构,行使宪法和相关法规授予的权力。但草案将市人大每两年半改选一次改为每5年改选一次,并规定设立市行政委员会(consejo de la administración municipal),由市人大任命;市行政委员会由市长(intendente)主持,起行政管理职能,市行政委员会拥有自治权。这说明,古巴将改变目前“议行合一”的制度。

6. 草案继续肯定古巴革命的社会成果:实施全民免费教育(从学前教育到大学本科)和免费医疗。

7. 草案增加了公民的一些权利:增加了“人身保护权(Habeas Corpus)”,规定国家根据法律确保公民利用、享用和自由拥有财产的权利,规定确保公民拥有尊严的住房权等。

8. 在国际关系方面,草案保留了现行宪法中有关拉美国家一体化和合作的意愿、倡导第三世界国家团结起来反对帝国主义和新殖民主义政策、承认民族解放战争以及武装反抗侵略和占领的合法性,把援助被侵略者及其为争取解放和自决而斗争的人民视为自己的国际主义义务等内容。但增加了“促进对国际法



7月21日,古巴全国人民政权代表大会举行全体会议,就宪法草案进行审议。图/视觉中国

的遵守和多极化”“反对各种形式的恐怖主义、大规模杀伤性武器的使用”“保护环境和应对气候变化”“维护网络民主化,谴责使用网络进行颠覆、破坏主权国家,制造不稳定的活动”等内容。

7月22日下午1点半,古巴全国人大第九届第一次会议一致通过了草案。国务委员会主席迪亚斯-卡内尔在会议结束前发表讲话,强调古巴全国人民将直接参加宪法草案的讨论,古巴的民主是真正的民主,新宪法将反映祖国的现在和未来。人大主席拉索宣布,自今年8月11日起至11月15日,在全国范围内,将人大通过的草案交付全国人民广泛讨论,征求意见和建议。此外,还首次允许旅居海外的140多万名古巴侨民参与讨论,广泛征求意见和建议。今年12月召开的全国人大第九届第二次会议将把民众的意见和建议汇总,并讨论通过。2019年2月24日将举行全民公决,决定是否通过新宪法。

这次古巴修宪和制定新宪法具有重要的意义和影响。通过制定新的宪法,充分肯定了十多年来,在劳尔·卡斯特罗领导下,古巴党和政府在模式更新方面的成果,同时强调要在巩固现有成果的基础上,与时俱进,使新宪法适应国际国内形势的新变化,使古巴新老交替的进程制度化。可以肯定,古巴将坚持共产党的领导,将坚持以马列主义为指导思想,将坚持具有古巴特色的社会主义,将继续其经济社会模式的“更新”即坚持改革开放,将坚定不移地把古巴建设成一个法治、独立、主权、民主、繁荣和持续的社会主义国家。✘

(作者系中国社会科学院荣誉学部委员、拉美研究所研究员)

中邮保险：勇担社会责任 助力脱贫攻坚



中邮保险秉承“服务基层，服务三农”理念，深入农村，为农民提供方便快捷的金融保险服务。

党的十九大报告提出，坚决打赢脱贫攻坚战，确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困，做到脱真贫、真脱贫。作为央企保险公司，中邮人寿保险股份有限公司坚持以“服务基层、服务三农”为己任，始终把学习好、贯彻好、落实好习近平总书记扶贫开发战略思想作为一项重要政治任务，努力发挥保险主业经济补偿和风险保障的功能优势，精准对接脱贫攻坚多元化保险需求，积极开展保险精准扶贫、文化教育扶贫、健康公益扶贫等系列扶贫工作，不断扩展保险扶贫的深度和广度，以实际行动践行保险扶贫、保险惠农的央企担当，在助力脱贫攻坚战略、保障改善民生等方面发挥了积极作用。

截至2018年7月底，中邮保险总资产达1216.9亿元，开业以来年均增长68.7%，行业排名由首年第40位前移至第16位；累计总保费收入达2077亿元，年均增长53.7%，行业排名由首年第31位前移至第10位；服务客户882万人；展业范围覆盖20个省、273个地市、1435个县市、30811网点，其中70%以上的网点、客户、业务均在县及县以下区域。亿元保费投诉件数持续保持行业最优水平，风险综合评级连续6个季度保持A类，未发生资金案件、群体性事件及重大违规事

件。中央财经大学发布的中国保险公司竞争力评价研究报告显示，中邮保险综合竞争力自2011年起连续6年保持行业前10位。先后被授予最具成长性、最具社会责任、最佳诚信服务、价值成长性十佳保险公司和百姓信赖保险机构等荣誉称号。“三下乡”及关爱空巢老人、留守儿童主题活动入选首届中国保险公益“好声音”

和“好品牌”，2018年荣获中国保险业精准扶贫方舟奖。

根植基层大众，创新保险服务“三农”

中邮保险自筹建之初就确立了“服务基层、服务三农”的责任定位，开业9年来，坚持专业化与特色化并举，以小额保险为切入点，以促进城乡保险业均衡发展作为着力点，全力打造一个体现现代化、服务大众化、管理规范化的政府满意、监管放心、百姓欢迎的新型高效商业保险公司。

面对城乡保险发展不均衡的状况，始终将“三农”普惠保险服务作为整体发展战略的核心布局。从首批筹建省份的选择开始，就没有按照同业惯常思维优先选择一二线大中城市，而是首先将目光投向广大中西部地区和农业大省，面向基层特别是农村敞开了保险的大门。针对农村保险市场特点，依托整合邮政资源，创新打造“四级架构、五级运作”的发展模式和“三线并举”的营销体系，快速将中邮保险服务渗透到县域及广大农村地区。创新构建了“经营重心下沉，服务端口前移”的运营体系，最大限度方便于民，村民在家门口就能买到保险。截至目前，服务网络覆盖363个国家重点贫困县，4629个贫困县网点。开业以来，累计服务县及县级以

下地区客户703.46万户，占比76.96%；赔付案件数22323件，赔付金额48404.63万元，占公司全部案件数和总赔付金额的75%以上。

按照“看得懂、买得起、用得着”的研发思路，中邮保险从组建筹建开始，根据来自20多个省份、30多场客户座谈会和1.1万份调查问卷的市场调研结果，自主研发“富富余”“绵绵寿”“贷贷喜”“禄禄通”“年年好”五大特色系列产品，累计研发产品70款，目前在售31款，形成了集理财、养老、教育、意外等多种保障在内的差异化产品体系，满足人民群众日益升级的保险保障需求。积极推进“三农”与小额保险服务，在保险业内率先研发上市农民工人员意外保障产品，实行“一人参保、多人受益”，对农村商业保险保障体系形成有益补充。

聚焦特困地区，大力发展保险扶贫

近年来，中邮保险围绕国家脱贫攻坚任务，精准聚焦连片特困地区、革命老区，发挥保险专业优势，多层次开展保险扶贫工作。截至2018年7月，中邮保险已在河南光山、陕西商洛、湖南永顺、四川仪陇等地区开展了保险精准扶贫工作，累计为26万余名贫困民众提供136亿元风险保额。

在河南光山，瞄准建档立卡贫困人口致贫、返贫原因精准发力，2017—2018年共向13万建档立卡贫困人口及重点帮扶村赠送意外伤害保障，累计风险保额达80万余元，在一定程度上防范了贫困家庭因意外致贫、返贫情况的发生。在湖南永顺，主动参与政府、监管部门确定的保险精准扶贫项目，与永顺县签订扶贫保险合作协议，为湘西自治州永顺县4个乡镇2.13万建档立卡贫困人口提供“扶贫特惠保”服务，同时安排专人专岗负责服务工作，优化保险理赔流程，确保服务快速、准确、高效。项目实施半年以来，已完成赔付36人次，无1笔投诉

[信送到哪里 中邮保险就到哪里]



发生。在陕西商洛，针对邮储银行扶贫贷款发放对象，开展信贷保险扶贫，解除扶贫贷款申请人因意外造成无法还款的后顾之忧；向中国邮政集团公司定点扶贫村的贫困村民提供涵盖人身意外伤害和意外医疗保障的三农小额保险，增强贫困人口抗风险能力。

致力社会公益，勇担企业社会责任

中邮保险不断强化责任担当，关切重大灾害，关注社会民生，关爱弱势群体，在全国多地开展形式多样扶贫公益活动，以实际行动服务百姓、回馈社会，不断践行“视客户为亲人”的服务宗旨，不断拓展基层和农村市场服务的广度与深度。

开业9年来，坚持每个成立周年不办庆典活动，而是连年组织开展“送知识、送温暖、做调研”三下乡活动。精心开展“五年，五天，五座城市，五种团聚”公益活动，关爱空巢老人和留守儿童。举办“守护明日之星 关爱留守儿童”系列公益活动，关爱留守儿童身心健康，助力留守儿童成长成才。举办

“重走长征路 播撒中邮情”主题公益活动，慰问老红军及红军遗属，传递正能量。定期走访大学生“村官”，关爱大学生工作生活，提供支持和帮助；深入田间地头面对面了解广大农民的生产生活保障需求；组织健康义诊，为贫困人口提供免费体检。开展“中邮保险村”建设，选派业务精通人员进行结对帮扶，并结合实际情况，制定专属帮扶方案，建设集健身健康和文化活动于一体“中邮保险文化健康服务站”，使广大农民在家门口即可享受保险服务，普及农村保险知识，增强农民保险意识。

积极谋划部署，决战决胜脱贫攻坚

自党中央提出关于实施脱贫攻坚工程、坚决打赢脱贫攻坚战号召以来，中邮保险主动融入国家精准扶贫战略，发挥保险特色优势，大力实施保险精准扶贫，有效缓解了出险贫困家庭的实际困难，发挥了保险扶危济困的作用。始终按照精准扶贫的基本方略，将扶贫工作重心聚焦在建档立卡贫困地区和贫困人口的精准帮扶上。今年上半年，中邮

保险在对贫困地区保险保障需求充分调研的基础上，广泛征求意见、深入研究论证，结合当前扶贫形势和公司发展实际，制定了《2018-2020年扶贫工作规划》，未来三年，将以“定向、精准、特惠、创新”为基本原则，以不断提高国家重点贫困县的保险保障额度、深入推进保险精准扶贫为总体目标，从实际出发，在不断总结扶贫工作的基础上，建立健全扶贫工作机制，发挥保险专业优势，拓宽服务网络与覆盖范围，精准对接建档立卡贫困人口的保险需求，创新扶贫举措，开展保险扶贫、公益扶贫、定点扶贫等系列扶贫工作，为脱贫攻坚贡献中邮保险一份力量。

浩渺行无极，扬帆但信风。站在中国特色社会主义新时代的重要历史关口，中邮保险将以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，围绕三年扶贫行动计划狠抓落实，撸起袖子加油干，努力在服务乡村振兴战略、保险扶贫领域发挥更多作用，为“打好三大攻坚战 决胜全面小康社会”做出积极贡献。

服务基层 服务三农

政府满意 监管放心 百姓欢迎



中邮富富余



中邮贷贷喜



中邮绵绵寿



中邮禄禄通



中邮年年好



400 890 9999

www.chinapost-life.com

清远阳山 — 连江画廊风光



中国宜居城市

广东清远

中国优秀旅游城市

GUANGDONG QINGYUAN